

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Коррупционные правонарушения в сфере управления государственными  
закупками»

Студент

С.В. Татти

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н. Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Контрактная система Российской Федерации и проблемы в сфере противодействия коррупционным правонарушениям .....	7
1.1 Понятие, содержание и правовое регулирование контрактной системы Российской Федерации .....	7
1.2 Коррупционное правонарушение в сфере государственных закупок: понятие, место в системе должностных нарушений и их классификация. ....	14
Глава 2 Коррупция в сфере государственных закупок как угроза национальной безопасности Российской Федерации.....	21
2.1 Анализ схем коррупции в государственных закупках .....	21
2.2 Правовые меры, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, действующий антикоррупционный механизм.....	28
2.3 Анализ практики привлечения к ответственности по правонарушениям коррупционной направленности в сфере государственных закупок.....	36
Глава 3 Проблема и направления совершенствования антикоррупционного механизма в сфере закупок .....	51
3.1 Проблемы в сфере правового регулирования антикоррупционного механизма в сфере закупок.....	51
3.2 Пути повышения эффективности борьбы с коррупцией в России с учетом зарубежного опыта .....	55
Заключение .....	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	72

## Введение

Борьба с коррупцией – это важное направление в государственной политике нашего государства, в течение последнего десятилетия было разработано много государственных программ и нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупционным проявлениям во всех сферах деятельности современного общества. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] (далее - ФЗ-44) разработан, чтобы решать вопросы, связанные с предотвращением применения коррупционных схем в сфере государственной системы закупок, а также обеспечить принципы эффективности и гласности. ФЗ-44 является важной составляющей антикоррупционной системы нашего государства, сущность этого закона определена «Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [35] и способствует реализации Национальной стратегии, утвержденной Президентом Российской Федерации от 13.04.2010 № 460, направленной на борьбу с коррупцией.

Цель работы – рассмотреть коррупционные правонарушения в сфере управления государственными закупками и предложить пути усовершенствования борьбы с ними.

Для достижения этой цели нужно решить ряд задач:

- рассмотреть и проанализировать понятие, правовое регулирование и содержание контрактной системы Российской Федерации;
- рассмотреть схемы коррупционных правонарушений в сфере государственных закупок: понятия, место и классификации в системе должностных злоупотреблений;
- провести анализ коррупционных схем в государственных закупках;
- рассмотреть меры правового регулирования, позволяющие искоренить или снизить процент случаев коррупционных нарушений в сфере государственных закупок, действующий антикоррупционный механизм;

- провести анализ практики привлечения к ответственности за правонарушения коррупционной направленности в сфере госзакупок;
- рассмотреть проблемы правового регулирования антикоррупционного механизма в сфере государственных закупок;
- определить пути повышения эффективности борьбы с коррупцией в России с учетом зарубежного опыта.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие при совершении правонарушений коррупционной направленности и прочих случаях проявления коррупционного поведения, возникающих в процессе закупок, проводимых для обеспечения государственных нужд.

Предмет исследования – это правовые нормы, призванные противодействовать коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Работа состоит из введения, трех глав, поделенных на параграфы, заключения, списка литературы.

В первой главе проводится анализ современной российской контрактной системы и проблем в сфере противодействия коррупционным правонарушениям. Во второй главе приводятся основные коррупционные схемы в сфере закупок, описываются механизмы правового противодействия коррупции, исследуются материалы судебной практики о привлечении к ответственности за коррупционные нарушения. Третья глава рассматривает современные проблемы борьбы с коррупцией, зарубежный опыт организации противодействия коррупционным явлениям в закупках, определяются пути повышения эффективности антикоррупционных мер в России.

Исследуемые нами проблемы, ввиду своей актуальности, хорошо изучены и систематизированы. Тем не менее, со временем они не становятся менее острыми. В то же время при постоянном совершенствовании законодательной базы и развитии технических средств, позволяющих контролировать процесс государственных закупок, выявляются как все новые возможности, чтобы сделать данный процесс более прозрачным, так и новые

коррупционные схемы. Новизна нашего исследования состоит в том, что мы проанализировали не только современное состояние системы государственных закупок и наиболее распространенные коррупционные схемы, но и опыт антикоррупционной деятельности стран Евросоюза, выявив наиболее эффективные пути решения проблем коррупции в сфере госзакупок.

Теоретической основой магистерской диссертации стали труды ученых Ю.М. Антоняна, Д.И. Аминова, Л.Д. Гаухмана, В.И. Гладких, А.И. Долгова, А.И. Николаева, К.Т. Жунуспаева, Э.А. Прохорова, К.А. Епонешникова, О.В. Синчурина, Д.А. Федотова, Н.П. Зверевой, а также нормативно-правовые акты Российской Федерации.

При выполнении работы были использованы теоретические и эмпирические методы. К первым относятся изучение и анализ научных трудов, рассматривающих систему госзакупок и коррупционные правонарушения, совершаемые в данной сфере. Среди эмпирических методов основное место отведено статистическому методу обработки материалов.

Теоретическая значимость исследования заключается в анализе изученности проблемы наличия коррупционной составляющей в сфере государственных закупок и обоснование необходимости внесения изменений в законодательную базу, регулирующую правоотношения в данной сфере.

Практическая значимость работы состоит в разработке рекомендаций по мерам предотвращения коррупционных правонарушений в сфере госзакупок.

Некоторые результаты исследования представлены и опубликована в электронной версии журнала «Научный аспект» 2020. № 2.

Положения, выносимые на защиту:

- Сегодня основное внимание уделяется выявлению совершенных правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок, в то время как для комплексного и эффективного решения данной проблемы в большей степени требуется применение профилактических мер. Ужесточение контроля без системной работы по увеличению правовой грамотности

участников госзакупок и развития гражданского общества приведет только к новым схемам коррупционных правонарушений.

- С возникновением новых способов контроля за осуществлением госзакупок недобросовестные участники процесса госзакупок создают новые схемы коррупционных нарушений, желая обойти любые способы контроля. Тем не менее, есть несколько характерных черт, косвенно указывающих на коррупционную составляющую аукционов, такие как нереальность сроков в техническом задании, немотивированные предпочтения, использование в задании обязательного параметра продукта, не влияющего на его потребительские качества, но указывающего на товар определенной фирмы, невнятное техническое задание, при котором невозможно понять объем работ.

- Существует широкий набор методов снижения коррупционных рисков на каждом этапе государственных и муниципальных закупок в контрактной системе. Его можно свести к трем направлениям: мониторингу, аудиту и контролю исполнения. Для дальнейшего совершенствования данных методов борьбы с коррупционными составляющими в сфере государственных и муниципальных закупок важно постоянно модернизировать применение методов снижения коррупционных рисков с учетом изменений происходящих в Российском обществе и мире.

- В судебной практике нашей страны реальное наказание за коррупционные административные правонарушения часто несоизмеримо малы с размером ущерба. Размер штрафа составляет 1% от стоимости контракта, но имеет верхнее пороговое значение – 50 тысяч рублей, в то время как стоимость контракта может исчисляться в миллионах рублей. Пересмотр наказания в виде штрафа в размере 1% от стоимости контракта, но без порогового значения, может снизить количество коррупционных правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок.

## **Глава 1 Контрактная система Российской Федерации и проблемы в сфере противодействия коррупционным правонарушениям**

### **1.1 Понятие, содержание и правовое регулирование контрактной системы Российской Федерации**

Государству регулярно требуются различные виды товаров и услуг. Государственные и муниципальные закупки проводятся государственными заказчиками для удовлетворения этих потребностей. Федеральный закон № 44-ФЗ, дает определение государственным и муниципальным закупкам как «совокупности действий, осуществляемых в установленном порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд» [33]. Как в России, так и во многих других странах государственные закупки составляют значительную часть ВВП. Это связано с тем, что для эффективного функционирования государственных и муниципальных служб необходимо закупать большое число различных товаров и услуг, также госзакупки направлены на поддержку социально значимого и малого бизнеса, что в целом способствует экономическому, социальному и научному развитию государства. Наша страна не исключение, на развитие различных значимых сфер жизни российского общества посредством осуществления государственных программ ежегодно выделяются бюджетные средства.

Когда наше государство перешло от административно-плановой к рыночной экономике, оно столкнулось с необходимостью создания новых финансовых и правовых институтов. Необходимо было создать и внедрить институты антимонопольного регулирования, разработать механизмы обеспечения принципа честной конкуренции, а также перейти на использование новых методов регулирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Государственные и муниципальные закупки позволяют решить такие задачи, как поддержание обороноспособности государства, сохранение и создание новых материальных ресурсов как муниципальных образований, так

и государства в целом, реализация федеральных и региональных программ, направленных на социальные, экономические и прочие сферы жизни общества. Также закупка государственным заказчиком товаров и услуг у отечественных поставщиков способствует экономическому росту отрасли в целом, при этом часто отдается предпочтение представителям наиболее уязвимого сегмента бизнеса - малого или социально значимого бизнеса.

1 января 2014 года вступил в силу новый Федеральный закон, ФЗ-44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33]. Данный закон призван регулировать взаимоотношения, которые возникают в сфере государственных и муниципальных закупок. ФЗ-44 заменил Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [33]. Как участники процесса госзакупок, так и осуществляющие контроль организации активно обсуждали это событие.

Данный закон разработан с целью упорядочить нормативную базу, он направлен на оптимизацию процедуры федеральных и муниципальных закупок, нахождение способов наиболее рационального расходования денежных средств бюджета, на устранение коррупционной составляющей в сфере закупок, посредством жесткой регламентации всех процедур государственных закупок, на регулирование возникающих в данном процессе гражданско-правовых взаимоотношений, а также на создание честной конкуренции.

Тем не менее, изменения в российском законодательстве, призванные устранить коррупцию в сфере госзакупок и стимулировать честную конкурентную борьбу, помогли лишь отчасти, так как со временем стали появляться новые способы злоупотреблений в данной сфере деятельности, как со стороны недобросовестных заказчиков, так и со стороны исполнителей (поставщиков). В связи с этим вопрос предотвращения возникновения нарушений коррупционного характера в сфере госзакупок является



актуальным и требует контроля, в научной литературе единого мнения по способам устранения нарушений такого рода еще нет.

Но решить эту проблему очень важно, учитывая общий объем государственных и муниципальных закупок в ВВП страны. Например, в 2018 году в странах Евросоюза доля государственных закупок достигла 25-30% от ВВП. Доля госзаказа на отечественном рынке в тот же год составила примерно в 13 % ВВП.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] от 05.04.2013 № 44-ФЗ делит весь рынок государственных и муниципальных закупок на три части: федеральные закупки, региональные и муниципальные (ч. 7 ст. 4). Это позволяет как удовлетворять потребности государства в товарах и услугах, реализовывать программы на федеральном уровне, так и решать задачи на региональных и муниципальных уровнях, что способствует более рациональному использованию бюджетных средств и большей скорости в решении местных задач.

Муниципальные закупки выделяют как особый вид государственных закупок, так как этот вид закупок имеет ту же цель, а именно – удовлетворение потребностей муниципальных организаций в товарах и услугах, реализуется теми же способами, в основном, через торги, и основывается на тех же принципах работы.

«Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] (далее - ФЗ-44), направлен на совершенствование существующей системы госзакупок, решения сложностей, возникающих при регулировании правоотношений в данной сфере деятельности. Все это в результате должно привести к экономии средств бюджета при сохранении потребительских свойств и общего качества товаров (работ, услуг).

Каждый вид взаимоотношений, возникающий в процессе осуществления госзакупок между его участниками, зафиксирован

соответствующих законах. В первой главе «Федерального закона №44-ФЗ в статьях с 6 по 12» [33] определены основные принципы работы контрактной системы при осуществлении госзакупок. Эти принципы были разработаны на основе типового закона ООН по праву международной торговли и имеют с ним ряд сходств.

В контрактной системе госзакупки должны проводиться в соответствии со следующим принципам:

- Открытость и прозрачность информации
- Честная конкуренция;
- Профессионализм и высокий уровень заказчиков (исполнителей);
- Стимулирования инноваций;
- Единства контрактной системы;
- Ответственность сторон за эффективное и результативное осуществление госзакупок.

Данные принципы следует рассматривать в совокупности, они дополняют друг друга. Законодательно выделяется шесть основополагающих принципов для всей совокупности государственных и муниципальных закупок.

Правоотношения, возникающие в сфере государственных закупок, регулируются гражданско-правовыми, административно-правовыми нормами и из иных отраслей права:

- В Бюджетном Кодексе Российской Федерации зафиксированы нормы, определяющие порядок распределения бюджета государства, а также его субъектов и муниципальных образований. Эти нормы позволяют определить размер требуемых объемов бюджетных средств, выделяемых на осуществление госзакупок;

- Правовые акты, принимаемые ежегодно на различных уровнях, определяют размеры бюджетных средств, выделяемых на осуществление государственных и муниципальных закупок в течение определенного планового периода;

- «Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] определяет принципы на которых строится процесс закупки товаров и услуг для государственных нужд, а также правоотношения, возникающие в данной сфере, порядок заключения и сроки исполнения государственных контрактов;

- В Гражданском кодексе Российской Федерации, зафиксированы нормы, регулирующие права и обязанности государственных или муниципальных заказчиков товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- Нормами административного и уголовного права определяются порядок привлечения к ответственности в случаях нарушения норм действующего законодательства и т.д.

В результате любой процедуры по государственной или муниципальной закупке должен быть заключен договор (контракт) между органом государственной или муниципальной власти (заказчиком) и исполнителем, при максимальной экономии бюджетных средств без ущерба для качества товаров, услуг или работ.

Работа заказчика состоит в том, чтобы спланировать закупочную деятельность и в соответствии с данным планом произвести процедуру закупки. Обычно данная процедура осуществляется в несколько этапов.

Сначала размещается извещение в единой информационной системе о проведении закупки. Затем следует процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в результате заключается контракт на поставку подрядчиком товаров (услуг). Следующим этапом является исполнение обязательств по контракту.

В большинстве случаев, кроме отдельно предусмотренных законом, выбирают поставщика путем проведения конкурса и с соблюдением определённых принципов: принципа честной конкурентной борьбы и прозрачности при использовании бюджетных денежных средств. Соблюдение

этих принципов должно сводить к минимуму возникновение коррупционных нарушений.

По мнению некоторых исследователей, ФЗ-44 совершеннее предыдущего закона. Мы не можем с этим согласиться, так как он все же не решает ряд проблем в сфере государственных закупок, чему свидетельствует значительное количество коррупционных правонарушений, выявляемых во время контроля над проведением процессов госзакупок. На это указывает еще и тот факт, что данный закон продолжает совершенствоваться и он получил уже более двух десятков дополнений и изменений.

ФЗ-44 не может решить все проблемы коррупционного характера, возникающие в процессе осуществления государственных и муниципальных закупок, по ряду причин. Общая перегруженность данного закона осложняет его применение в судебной практике, необходимость учитывать все вносимые изменения и дополнительные подзаконные акты делают работу контрактным управляющим и поставщикам сложнее, процесс госзакупки становится более долгим.

Еще одной проблемой, возникающей в сфере государственных закупок, является отсутствие должного уровня квалификации государственных и муниципальных служащих, занятых непосредственно госзакупками. Иногда, чаще у муниципальных заказчиков, в штате нет юридического консультанта или контрактного управляющего. Эта проблема решается проведением учебных семинаров, программ по повышению квалификации, во время которых сотрудникам учреждений разъясняется применение ФЗ-44 в процессе закупок. Такие семинары проводит Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации, а также другие уполномоченные органы.

На наш взгляд, еще одной проблемой является тот факт, что сейчас основной деятельностью в антикоррупционной борьбе является работа по выявлению случаев нарушений такого характера и наказанию виновных, в то время как очень мало внимания уделяется профилактике возникновения этих нарушений. В научной литературе поднимался вопрос о целесообразности

распределения обязанностей между органами власти с целью увеличения эффективности контроля. Мы считаем, что это может стать действенным методом для регулирования проведения процессов госзакупок и в итоге позволит экономнее расходовать бюджетные средства.

Несмотря на перечисленные выше недостатки, ФЗ-44 обладает рядом достоинств, он направлен на поддержку компаний малого и среднего бизнеса, фиксирует систему преференций для отечественных производителей перед иностранными фирмами, что способствует экономическому развитию страны в целом.

Сегодня многие нормы, регулирующие правоотношения в сфере государственных закупок, имеют недостатки при их практическом применении. Многие из них требуют пояснения или дополнения, а некоторые, на наш взгляд, целесообразно совсем исключить.

Главным недостатком данного ФЗ-44 является то, что ряд его норм вступает в противоречия с положениями Гражданского кодекса, что в свою очередь делает их неприменимыми.

Так в ФЗ-44 содержится норма, отсылающая к Гражданскому кодексу РФ, в его ч. 3 ст.450 зафиксировано, что расторжение контракта в одностороннем порядке допускается. А это противоречит ст. 525 ГК РФ, в которой говорится, что односторонний отказ недопустим, когда речь идет о поставке товаров и услуг для нужд государства. Таким образом, мы видим возникающее противоречие в несовершенстве закона.

## **1.2 Коррупционное правонарушение в сфере государственных закупок: понятие, место в системе должностных нарушений и их классификация.**

Сфера государственных и муниципальных закупок регулируется «Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» №44-ФЗ» [33]. Данная сфера деятельности в последнее время привлекает все больше внимания со стороны правоохранительных органов, так как выявляется все больше случаев нарушений с коррупционной составляющей в сфере государственных закупок. Это ситуация, на наш взгляд, связана со следующими причинами.

Во-первых, одним из факторов, влияющих на возникновение коррупционной составляющей в сфере государственных закупок, является экономический кризис в нашей стране, а также применение определенных экономических ограничений со стороны стран Запада. Это зачастую приводит к тому, что зарубежные организации не выступают конкурентами отечественным, то есть снижается конкуренция. И в этих условиях споры по заключению договора по госзакупкам часто решаются коррупционными методами. Кроме того, в условиях экономического кризиса соблазн совершить коррупционное правонарушение у недобросовестных участников госзакупок возрастает.

Во-вторых, суммы государственных закупок иногда достигают огромных размеров, в основном, в отдельных случаях суммы федеральных контрактов могут превышать бюджет небольших населенных пунктов. Это может привести к возникновению противозаконного умысла с обеих сторон правоотношений, регулируемых ФЗ №44. Размеры бюджетных средств, выделенных для осуществления закупок на государственные или муниципальные нужды, могут вызывать соблазн решить вопрос через коррупционные схемы с выгодой для обеих сторон.

Проблема наличия коррупции в сфере государственных закупок имеет два возможных направления развития. В первом случае текущая ситуация сохранится, а во втором начнется постепенное снижение ее проявлений и последующее искоренение ее как в контрактной сфере, так во всех остальных сферах деятельности нашей страны.

Признаки наличия коррупционных нарушений в сфере госзакупок необходимо анализировать, чтобы разработать эффективную систему противодействия этому виду правонарушений. Это особенно важно так как государство – основной потребитель закупаемых таким образом товаров и услуг, а значит, при рациональном использовании бюджетные средства по является выгода для государства.

«Каждое понятие - это некоторое явление, подчиняющееся общему принципу детерминизма. Всякое явление обусловлено другими. Этот процесс происходит на уровне фактической взаимосвязи явлений, но он и отражается на понятийном уровне, на уровне понятий, которыми взаимодействующие явления обозначаются»[12, с. 16]. Термин «коррупционное правонарушение в сфере государственных закупок» в научной литературе стал широко применяться в исследованиях по административному праву.

Проблемы противодействия коррупционным нарушениям регулируются следующими международными и отечественными актами:

- Конвенция ООН против коррупции, принята в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31.10.2003;
- Конвенция, принятая в соответствии с Договором о Европейском союзе, включающая в себя разделы, посвященные противодействию коррупции;
- Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении коммерческих сделок, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития в 1997 году;
- Конвенция об уголовной ответственности за коррупционные правонарушения от 1999 года.

В рамках Международного права за совершение коррупционных нарушений предусмотрены следующие виды ответственности: уголовная дисциплинарная, административная и гражданско-правовая ответственность.

Правовая система Российской Федерации в соответствии с «Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» [35] дает коррупции следующее определение:

- «злоупотребление служебным положением, также дача взятки либо ее получение, злоупотребление полномочиями, совершение коммерческого подкупа либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения, осуществляемое вопреки законным интересам общества и государства, целью которых является получения выгоды в виде денег, ценностей, также иного имущества/услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу» [35];

- «указанные деяния, которые совершены от имени или в интересах юридического лица» [35].

Хотя Уголовный Кодекс РФ дает определение коррупции, как «виновному общественно опасному деянию, предусмотренному ст. 285, 286, 201, 290, 291, 204 УК РФ, запрещенному УК РФ под угрозой наказания» [31], такое понятие, как «коррупционное преступление» в уголовном законе не установлено.

В соответствии с законодательством данное понятие можно определить несколькими способами.

Так, в ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] упор делается на недопущении возникновения нарушений коррупционного характера при осуществлении процесса госзакупок.

Для этого осуществляется контроль на разных этапах этого процесса:

- На этапе планирования закупки товаров (услуг, работ);



- На этапе выбора исполнителя (поставщика, подрядчика);
- На этапе заключения контракта о поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг);
- На этапе исполнения контракта;
- На этапе контроля над государственными закупками;
- На этапе независимой экспертизы в сфере госзакупок;
- На этапе контроля за соблюдением «законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере государственных закупок» [33].

Ст. 24 Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [34] выделяет несколько этапов конкурентных закупок.

Поэтому важно контролировать каждый этап, так как нарушения коррупционного характера могут возникнуть на любом из них, чему находятся подтверждения в современной судебной практике.

По данным, представленным Счетной палаты Российской Федерации, в 2018 году было выявлено в 5,5 раз больше нарушений при осуществлении госзакупок, чем в 2016 году. В это число вошли нарушения законодательства и преступления коррупционной направленности, так как осуществление хищения невозможно без предварительного сговора с должностными лицами и согласования откатов. В 2017 году выявили нарушений в сфере госзакупок на сумму 118,3 млрд руб., тогда как 2016 году эта сумма составила 53,05 млрд руб. Рассматриваемая нами проблема и факты, раскрывающие ее, свидетельствуют о несовершенстве действующего законодательства и явно указывают на необходимость внесения изменений в систему государственных и муниципальных закупок и установления контроля за коррупционными нарушениями в данной сфере.

Внесение изменений в законодательство в сфере государственных и муниципальных закупок производилось по двум направлениям: одновременно возникали разнообразные общественные институты, осуществляющие

государственные закупки и внедрялись сложные инструменты правового регулирования контрактных отношений. Многие правовые нормы сформулированы неоднозначно, что негативно влияет на деятельность обеих сторон процедуры государственных закупок.

Некоторые исследователи выступают с критикой действующего законодательства в данной сфере. К.А. Епонешников пишет, что главный недостаток Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ заключается в том, что нет четкой регламентации каждого этапа закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

На мой взгляд, чрезмерная детализация может привести и к негативным последствиям, а именно, механизм государственных и муниципальных закупок может стать еще более неповоротливым, что приведет к излишней бюрократизации самого процесса госзакупки и росту бюрократического аппарата. Также увеличится время осуществления госзакупок, что повлечет дополнительные расходы. Обеспечение открытости закупок, посредством использования электронных площадок, поможет обеим сторонам госзакупок прийти к наиболее эффективному, быстрому и качественному осуществлению всех процессов. Работа в этом ключе позволит экономическим агентам сформировать деловую репутацию, а также рассчитывать на заключение контрактов в будущем на условиях честной конкуренции и прозрачности рыночных отношений.

В последние годы участились скандалы, касающиеся проведения государственных закупок, что крайне негативно сказалось как на финансовой стороне дел, так и на репутации власти в глазах населения и уровне доверия к ней. Поэтому снижение уровня коррупции при осуществлении госзакупок имеет большое значение не только для экономики страны, но и для решения некоторых социальных проблем, таких как снижение доверия к органам власти.

Важность снижения уровня коррупции в данной сфере сложно переоценить, ведь госзакупки направлены на реализацию проектов по всем сферам жизни нашего государства:

- Госзакупки направлены на удовлетворение потребностей как государства, так и населения;
- Она обеспечивают стабильность экономики;
- из федерального и региональных бюджетов выделяются огромные финансовые ресурсы на выполнение госзаказов, за которыми требуется контроль.

Таким образом, мы видим, что государственные закупки оказывают важное влияние на все стороны жизни общества. А значит, снижение уровня коррупции окажет значительное позитивное влияние на жизнь всего общества в целом.

Исследователи выявляют следующие причины возникновения коррупции в данной сфере:

- государство выделяет огромные суммы на реализацию государственных и муниципальных проектов;
- из-за частых изменений в законодательной базе многие потенциальные добросовестные исполнители закупки могут не уследить за изменениями в порядке подачи заявки и не оформить ее должным образом. Это ведет к уменьшению числа участников конкурсов, а в результате, к снижению конкуренции;
- непрозрачность системы закупок;
- действующее законодательство сложное и имеет противоречия.

Когда в сфере государственных закупок возникает высокий процент коррупционных нарушений, это приводит к ряду негативных последствий. А именно, к нерациональному использованию бюджетных средств, к ситуациям, при которых закупаемые услуги, товары или работы оказываются заведомо более низкого качества, чем это необходимо для удовлетворения

государственных или общественных нужд, для которых и проводилась эта закупка.

В некоторых случаях, это может стать причиной возникновения техногенных катастроф, привести к ухудшению экологической обстановки в регионе. Таким образом, коррупция не только подрывает авторитет власти и ведет к ухудшению экономической ситуации в стране в целом, но и может стать причиной ряда социальных и экологических проблем.

По итогам главы можно сделать выводы:

- Законодательство регламентирует правоотношения, возникающие в процессе осуществления процесса закупки товаров и услуг на государственные нужды.

- В процессе проведения государственных и муниципальных закупок возможно возникновение коррупционных нарушений, их можно разделить и классифицировать в зависимости от этапа закупки, на котором они возникают.

- По объекту посягательства из понятия правонарушения в сфере государственных и муниципальных закупок можно выделить типа деяния, которые причиняют вред общественным отношениям в сфере экономической деятельности, интересам службы в коммерческих и иных организациях; государственной власти, интересам государственной службы и службы в органах самоуправления.

- По субъекту преступного посягательства правонарушения в сфере государственных и муниципальных закупок можно разделить на две группы нарушений, а именно - нарушения, совершаемые общим, или специальным субъектом.

## **Глава 2 Коррупция в сфере государственных закупок как угроза национальной безопасности Российской Федерации**

### **2.1 Анализ схем коррупции в государственных закупках**

Рассмотрим основные коррупционные схемы, используемые недобросовестными участниками процесса госзакупок:

- В электронных аукционах распространена схема «Таран». Она предполагает, что в торгах принимают участие три аффилированные конторы, и две из них являются «подставными». Эти компании начинают снижать стоимость контракта до нижнего предела. По прошествии 10 минут с завершения аукциона, в то время, пока еще есть возможность сделать новую ставку, поступает предложение от третьей фирмы. А так как в результате торгов «подставных» фирм стоимость контракта значительно снизилась, добросовестные подрядчики уже вышли с торгов. В этот момент «подставные» фирмы отказываются от контракта, и заключается договор с единственным оставшимся подрядчиком.

- При схеме «запрос котировок» нужная заказчику фирма выходит на торги с заведомо нереалистично низкой ценой и минимальными сроками выполнения обязательств по контракту. Добросовестные участники торгов не могут конкурировать при таких условиях. То есть создаются заведомо невыполнимые условия для добросовестных участников. При осуществлении данной схемы объемы работ часто указываются очень большие, не соответствующие указанной стоимости контракта (чаще всего эта схема встречается в заказах на строительство, ремонт и разработку сайтов).

- Схема «открытый конкурс» предполагает, что нужная заказчику фирма также предлагает заведомо значительно заниженную стоимость исполнения контракта, а заказчик объем работ заведомо больший для такой цены, при этом всех прочих исполнителей стараются не допустить до торгов по всем законным или не законным основаниям.

В сфере тендеров, по данным ФАС РФ, основной коррупционной сферой является посредничество по откатам. Откат – это выплата государственному

или муниципальному служащему определенной суммы от коммерческого контрагента за содействие в победе нужной контрагенту заявки в тендере.

Второй по частотности использования схемой коррупционного выявления победителя ФАС называет передачу тендерной документации кандидату раньше ее публикации в открытом доступе. Эта схема позволяет фирме подогнать свой продукт, изначально отвечающий требованиям тендера, быстро встроить в рамки, заявленные в тендере, тогда как у прочих участников дополнительного времени нет, соответственно, многие из них не смогут предложить конкурирующую продукцию. Также может иметь место предварительное ознакомление кандидата с объектом стройки, проведения ремонтных работ, в результате чего он лучше понимает ситуацию.

Третий способ предполагает участие подставных юридических лиц в конкурсе. Недобросовестные государственные или муниципальные служащие, используя свое положение, могут прибегнуть к помощи подставных или фиктивных организаций. Обычно этот способ сочетается с другими схемами, для маскировки противоправного влияния на заключение контракта. С помощью фиктивной компании коррумпированный чиновник получает возможность оказывать влияние на процесс проведения конкурса, а также давить на добросовестных участников тендера, чтобы привести к заключению контракта с подставной фирмой и в результате получить незаконную выгоду. В ряде случаев изначально не рассчитывается, что эта компания выполнит условия контракта (товар может вообще не поставляться, а услуги не оказываться).

На этапе проведения процедуры закупок недобросовестные фирмы могут использовать предварительный сговор участников тендера. В данном случае, со стороны заказчика процедура закупки проходит в полном соответствии с законодательством. В соответствии с правилами тендера, на начальном этапе чаще всего подают заявку несколько конкурирующих фирм. Заказчик должен отдать предпочтение той заявке, в которой будут предложены лучшие условия, наилучшее соответствие товара или услуги

требованиям, прописанным в конкурсной документации, и наименьшей цене. Недобросовестный потенциальный подрядчик на этом этапе тендера может попытаться идентифицировать конкурентов и оказать на них влияние, в том числе и с помощью «отката», чтобы они предложили худшие условия.

Например, в торгах участвуют несколько потенциальных поставщиков. Один из участников сговаривается с заказчиком, и тот предоставляет ему данные о конкурентах. Он договаривается с остальными фирмами-конкурентами, чтобы они отозвали свои заявки, в то время как сам предлагает контракт по максимальной (начальной) цене. Если в конкурсе участвует только одна заявка, процедуру закупки признают несостоявшейся, и заказчик может принять решение о заключении контракта на поставку товара или услуги с единственным участником тендера без экономии бюджетных средств. В таких случаях разницу между реальной стоимостью товара или оказанием услуги и ценой контракта, как правило, делят между собой участники сговора.

Использование такого рода схемы разбирал «Первореченский районный суд г. Владивостока Приморского края от 22 мая 2018 г. по делу № 1-11/2015 виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159, ч. 1 ст. 285 УК РФ» [28], в результате заместитель главного врача по административно-хозяйственной части в Краевом клиническом кожно-венерологическом диспансере был признан виновным в хищении денежных средств, выделенных из бюджета на проведение ремонтных работ. Эти работы не были выполнены в полном объеме, но имела место имитация их проведения. По данным дела, обвиняемый совершил покупку строительной фирмы, зарегистрировал ее на подставное лицо, чтобы через предварительный сговор эта фирма заключила контракт на проведение ремонтных работ в диспансере. На аукцион вышли и добросовестные подрядчики, которые запросили цены, адекватные для проведения работ, заявленных в документации к аукциону. В это время подставная фирма указала в заявке сильно уменьшенную стоимость проведения работ, в результате чего она и победила. По результатам аукциона составили фиктивные протоколы

заседаний и решений аукционных комиссий. Таким образом, была создана видимость, что торги были проведены в полном соответствии с законом. В итоге на проведение ремонтных работ было выделено из бюджета 21 895 000 рублей, но они не были использованы целевым образом.

В рассмотренном выше случае, очевидно, что заказчик совершил целый ряд противоправных деяний коррупционного характера с целью победы на аукционе подставной фирмы. В результате противоправного сговора с единственным поставщиком был заключен контракт, на условиях заведомо несоответствующих требованиям конкурса.

В федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] содержатся более полусотни оснований, в соответствии с которыми возможно заключить договор на госзакупку без прохождения конкурсных процедур.

Эти случаи предполагают заключение контракта с единственным поставщиком. В этих случаях коррупционные нарушения возникают чаще всего на этапе проверки предоставленного подрядчиком товара (услуг, работ). Заказчик обязан провести экспертизу на соответствие товара (работ, услуг) условиям контракта. Коррупция может оказывать влияние на оценку результатов экспертизы, если товар (работы, услуги) не соответствуют заявленным в контракте требованиям, что препятствовало бы приемке некачественного товара, плохо выполненной работе или оказанным услугам. В заключении могут быть указаны замечания о качестве товаров (услуг, работ) с предложениями о устранении данных нарушений. Заключение при этом может включать в себя предложения об устранении замеченных нарушений, в том числе и с указанием срока, в течение которого их следует устранить.

Нормативные правовые акты об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) могут быть приняты только в определенных исключительных условиях. Так как подобные акты ведут к нарушению основополагающего принципа госзакупок, а именно – принципа честной конкуренции, необходимо сначала выяснить существует ли



конкуренция как таковая в данной сфере деятельности. Более того, принятие такого акта нецелесообразно в случаях, если заключение контракта с единственным заказчиком может привести к неэффективному расходованию средств, выделенных из бюджета, в то время, как на данном товарном рынке присутствуют другие хозяйствующие субъекты, способные выполнить условия контракта на более выгодных условиях. К сожалению, мы можем наблюдать массу примеров заключения контрактов с единственным исполнителем – подведомственным федеральным органам структурами. В этих случаях часто имеет место неэффективное расходование денежных средств, выделенных из федерального, муниципального и регионального бюджетов.

Случай коррупционного нарушения подобного типа был рассмотрен «Яшкинским районным судом Кемеровской области от 14 июня 2018 г. Виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 285 УК РФ и ч. 2 ст. 286 УК РФ, был признан бывший глава муниципального образования «Яшкинский муниципальный район» Кемеровской области. Должностное лицо приняло решение «О чрезвычайной ситуации, сложившейся в Яшкинском муниципальном районе в связи с возможным срывом отопительного сезона» [28], чтобы заключить договор на поставку угля с фирмой, вступившей с заказчиком в сговор. Фактически, повод для введения режима чрезвычайной ситуации отсутствовал, но этот режим был нужен для обоснования быстрого заключения контракта на поставку у единственного поставщика, что и было совершено, причем, цена контракта была максимальной. В результате мы видим, что была совершена закупка товара с нарушением принципов экономии средств, честной конкуренции и без должного обоснования необходимости закупки.

В декабре 2017 года президент России Владимир Владимирович Путин утвердил Национальный план развития конкуренции на 2018-2020 годы. А в апреле 2018 года, он подчеркнул, что поддержка принципа свободной конкуренции в работе органов власти является одной из важнейших задач. Но,

так или иначе, сегодня проблема наличия многочисленных и разнообразных нарушений при осуществлении закупок на этапе заключения контрактов все еще стоит остро.

Было проведено исследование, в ходе которого были опрошены предприниматели, систематически принимающие участие в тендерах и конкурсах. Их попросили рассказать, по каким признакам можно определить, что тендер «коррупционный». В общей сложности было названо 5 основных признаков:

- В техническом задании указаны такие сроки выполнения работ или поставки товаров, которые заведомо невозможно соблюсти.

- Использование специфических критериев оценки контрагента, которые исключают возможность победы участников, не подпадающих под них, даже если у них самое лучшее предложение и наименьшая цена. Например, приоритет в 40% дается подрядчику, реализовавшему ранее похожие проект через контракты с государственными или муниципальными заказчиками.

- Указание в задании условий, которые невозможно спрогнозировать. Например, в задании на организацию и проведение мероприятия указывают определенные погодные условия.

- Наличие в задании параметра, не влияющего на потребительские свойства товара, но указывающие на конкретного поставщика.

- Требования, написанные под какую-либо конкретную фирму.

В журнале Forbes 18.05.2011 года в интернет издании вышла статья о государственных заказах, в которой также были указаны пять признаков тендера с явными коррупционными нарушениями:

- Неправдоподобно завышенная или заниженная цена контракта.
- Сроки выполнения контракта заведомо невыполнимые.
- Требование лицензии как обязательного условия в сферах деятельности, где в ней нет необходимости. В статье приведен пример, когда для заключения контракта на чистку светофоров заказчик потребовал в

качестве обязательного условия лицензию ФСТЭК (Федеральной службы по техническому и экспортному контролю).

- Задание составлено таким образом, что невозможно оценить объем предполагаемых работ.

- Несколько лотов объединены в один. Это ведет к значительному снижению конкуренции, так как зачастую одному контрагенту будет сложно или даже невозможно выполнить несколько заданий в разных сферах деятельности.

Таким образом, можем сделать вывод, что существующие коррупционные схемы хорошо известны участникам госзакупок. В случае каждого вида закупок составлена и апробирована своя собственная коррупционная схема. Добросовестные поставщики и исполнители стремятся избегать аукционов, в которых явно прослеживается коррупционная составляющая.

## **2.2 Правовые меры, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок, действующий антикоррупционный механизм**

Противодействие коррупционным нарушениям в исследуемой нами области важно потому, что:

- Сама по себе система государственных закупок создана для удовлетворения общественных потребностей;
- Госзакупки должны поддерживать эффективность и стабильность экономики;
- Из федерального и регионального бюджетных фондов выделяется значительная часть денежных средств для реализации государственных заказов и эффективной работы системы госзакупок.

Для современного российского общества проблема коррупции стоит очень остро. Коррупция - это противоправное деяние, предполагающее вступление в сговор с должностным лицом, с целью злоупотребления им своими служебными полномочиями для получения личной выгоды. Без решения проблем, возникающих в процессе проведения государственных и муниципальных закупок, невозможно исключить возникновение коррупционных схем в этой сфере. Правовой метод противодействия коррупционным нарушениям считается наиболее эффективным.

Правовое регулирование в сфере государственных и муниципальных закупок призвано обеспечить прозрачность проведения данных процессов, а также его соответствие действующему законодательству. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] от 05.04.2013 N 44-ФЗ – это основной документ, регулирующий порядок размещения госзаказов, проведение конкурса и процесс приема товаров, услуг или работ для государственных и муниципальных нужд. В ФЗ-44 четко определены порядок заключения контрактов на осуществление государственных закупок и меры контроля за их исполнением, что позволяет значительно уменьшить

возможность использования коррупционных схем в данной сфере. Внедрение контрактной системы было осуществлено для того, чтобы расходовать бюджетные и внебюджетные денежные средства государства более эффективным способом.

Существует множество трудов как отечественных, так и зарубежных авторов, исследующих влияние коррупции на экономику и все остальные сферы жизни общества. В научных работах В.В. Андреева, Д.В. Змиевского, Г.И. Богуша, Е.Р. Борисовой, Т.Н. Вязовской, М.С. Качелина, А.А. Лебедевой и других, рассматриваются влияние коррупционных нарушений на жизнь современного российского общества в целом.

Проблема коррупции является проблемой не только нашего государства, эта проблема в той или иной мере присутствует практически во всех развитых и развивающихся странах.

Есть ряд признаков указывающих, что в процессе государственной или муниципальной закупки могут быть коррупционные нарушения:

- Попытки уклониться от аудиторских проверок и прочих мероприятий, проводимых для контроля над процессом госзакупок;
- Большой объем контрактов, заключенных с единственным поставщиком;
- Систематический выбор одной и той же фирмы при проведении процедур определения поставщика;
- Техническое задание четко описывает технические характеристики определенного «нужного» поставщика, не указывая его наименование. Техническое задание, написанное под конкретную фирму, которое сможет выполнить только «нужный» поставщик.

Можем выделить следующие причины возникновения коррупционных правонарушений:

- Несовершенство законодательства о закупках;
- Неверие участников контрактной системы в беспристрастность заказчиков;

- Недобросовестность государственных служащих;
- Низкая квалификация специалистов, занятых в закупках;
- Недостаточное методическое сопровождение Министерства финансов Российской Федерации;
- Незнание поставщиками своих прав и обязанностей.

Для борьбы с коррупционными проявлениями в контрактной системе закупок разработан ряд инструментов.

Чтобы избежать возникновения закупки избыточной и дублирующей продукции, существуют механизмы нормирования и планирования, которые включают в себя также и обоснование закупки той или иной продукции. На данном этапе определяются требования к закупаемой продукции, ее основные характеристики, а также начальная (максимальная) цена продукции. Эта мера способствует значительному уменьшению вероятности разработки технического задания закупки под характеристики товаров или услуг конкретной фирмы.

Соблюдение принципа открытой конкуренции способствует выбору наилучших условий закупки при меньшей стоимости контракта. Именно поэтому для повышения общей эффективности закупочного процесса на стадии определения поставщика основное внимание уделяется соблюдению данного принципа. Обеспечение прозрачности процедур госзакупок привлекает большее число поставщиков, желающих заключить контракт на поставку, что в итоге позволяет повысить эффективность всей процедуры закупки и сэкономить часть бюджетных средств.

Существует множество различных способов, с помощью которых можно организовать закупки для государственных или муниципальных нужд. Эти способы можно разделить на две основные группы: неконкурентные процессы закупок у единственного поставщика и конкурентные процессы. Вторую группу способов, в свою очередь, можно разделить на закрытые и открытые. Выбрать поставщика можно с помощью торгов, к которым относятся

конкурсы и аукционы различного характера, или неторговых способов, то есть, через запросы предложений или через запросы котировок.

Закупка у единственного поставщика – это единственный неконкурентный способ закупки, предусмотренный законодательством нашего государства. Его чаще всего используют в случаях, когда в регионе есть только один поставщик, способный в полной мере и на нужном уровне выполнить условия госзаказа, то есть, фактически, нет возможности выбора поставщика. Тем не менее, именно при использовании этого способа закупок выявляется наибольшее число нарушений коррупционного характера. Поэтому использование неконкурентного способа закупок ограничено законодательством. Остальные способы закупок предполагают теоретически неограниченное число участников, желающих заключить контракт, потому что поставщиком может быть любое юридическое или физическое лицо, имеющее возможность выполнить условия контракта, то есть, при выборе конкурентных способов закупок вероятность использования коррупционных схем значительно снижается.

Поддержка малого бизнеса, а также социально ориентированного предпринимательства – важная задача, участие таких организаций в процессе госзакупок благотворно влияет на создание прозрачной конкурентной среды. Для оказания поддержки таким фирмам существует правило, согласно которому не менее 15 % общего годового объема закупок на государственные или муниципальные нужды должны совершаться у представителей данного сегмента бизнеса. Также для поддержки малого бизнеса в аукционную документацию часто добавляют пункт, согласно которому подрядчик должен будет привлекать на субподряды малые фирмы и организации. Таким образом, не только осуществляется поддержка малого бизнеса, но и сами контракты на госзакупки дробятся и становятся менее интересными для недобросовестных исполнителей.

На этапах мониторинга, аудита и контроля борьба с коррупционными нарушениями производится похожими методами. Во-первых, вся информация

о закупке и документация должны быть размещены в открытом доступе в установленном порядке. Для этого была разработана единая информационная система государственных закупок, облегчающая контроль над закупками.

Таким образом, мы можем заключить, что мониторинг госзакупок на этапе контроля над исполнением контрактов является отработанным и эффективным инструментом борьбы с коррупционными нарушениями. Размещение информации о госзакупках в единой информационной системе значительно облегчают контроль со стороны федеральных органов исполнительной власти, эти меры позволили несколько снизить процент нарушений коррупционного характера в работе региональных органов власти.

Контрактная система предусматривает следующие виды контроля за ее осуществлением:

- **Общий контроль:** он предполагает проведение проверок, как плановых, так и внеплановых. В рамках этих проверок выявляется насколько представленная в официальных документах информация об условиях закупки соответствует фактическому положению дел;

- **Внутренний финансовый контроль:** выявляет, насколько закупка соответствует правилу нормирования, проводит проверку обоснования необходимости закупки. На данном этапе могут быть применены меры ответственности при выявлении нарушений;

- **Ведомственный контроль:** включает в себя проверку заказчиков закупки, инициируемый вышестоящими органами;

- **Общественный контроль;**

- **Контроль за исполнением контракта госзакупки со стороны заказчика.**

В сфере государственных и муниципальных закупок контролирующую функцию выполняют следующие уполномоченные органы:

Общий контроль выполняют:

- ФАС России;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;



- органы местного самоуправления.

Контроль со стороны финансовых органов выполняют:

- Федеральное казначейство РФ;
- Счетная палата Российской Федерации.
- финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- органы управления государственными внебюджетными фондами.
- органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля;

Полномочия данных контролирующих органов в сфере контроля за исполнением государственных и муниципальных закупок определены и закреплены федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [33] от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

Тем не менее, по оценкам Счетной палаты, каждый пятнадцатый рубль, выделенный из государственного бюджета, тратится с нарушениями, из чего можно сделать вывод о том, что ведущаяся антикоррупционная работа недостаточно эффективна.

Аудиторы Счетной палаты выдвигали предложение создать новый контролирующий орган, призванный контролировать процессы государственных закупок и пресекать нарушения коррупционного характера. Но на данный момент отказались от этой идеи, так как, согласно расчетам, на его создание потребуется слишком много времени и ресурсов и создавать такой орган сейчас нецелесообразно. В результате Счетная палата определила для себя задачи по более реальным изменениям в законодательстве, способным помочь в борьбе с коррупционными нарушениями.

Одним из таких изменений стало закрепление в законе положение об ограничении участия в торгах фирм, которые недавно открылись, с отрицательной или отсутствующей репутацией. Это позволило провести

эффективную борьбу с «фирмами-однодневками» в сфере осуществления государственных закупок.

Если законодательно запретить заключать государственные контракты на осуществление закупок с организациями, принадлежащими родственникам лиц, имеющих влияние на принятие решения о заключении контракта, это даст возможность заметно уменьшить вероятность вступления в предварительный противоправный сговор заказчика и исполнителя госзаказа. Мы также считаем целесообразным ограничение их участия в государственных тендерах.

Для предотвращения заключения противозаконных сделок в сфере госзакупок в меньших объемах опубликование в СМИ информации о разоблачении и наказании за не только «громкие», но и менее значительные коррупционные преступления и правонарушения.

Предъявление ряда требований антикоррупционного характера к государственному или муниципальному служащему, имеющему возможность влиять на принятие решений по вопросам, касающимся заключения контрактов, также помогает снизить вероятность возникновения коррупционных правонарушений. С этими требованиями согласуется один из основополагающих принципов о контрактной системе – принцип профессионализма заказчика. На наш взгляд, целесообразно, чтобы должностное лицо, выступающее заказчиком в госзакупке, не только хорошо знало правила проведения процедуры государственной закупки, но и имело антикоррупционное мировоззрение. Формирование у заказчиков и исполнителей госзаказов мировоззрения такого характера сможет стать одним из наиболее важных направлений в антикоррупционной борьбе в контрактной системе. Для практической реализации этого проекта потребуется выстраивание системы обучения и переподготовки кадров.

Если обратиться к европейскому опыту в данной сфере, мы можем отметить, что в Европе госслужащие, занимающиеся госзакупками, получают большую зарплату, чем у их коллег, и относятся к отдельной категории служащих, можно отметить определенный престиж профессии. Также, для

снижения вероятности сговора между недобросовестными поставщиками и заказчиками, сотрудников, занятых в данной сфере, часто переводят на новые места.

Безусловно, полностью исключить возможность возникновения коррупционных нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок невозможно, но есть способы, с помощью которых можно заметно уменьшить процент возникновения нарушений такого характера. Только комплексный подход позволит найти решение.

Итак, мы можем заключить, что законодательство о контрактной системе разработало большое количество способов воспрепятствовать возникновению коррупционных нарушений в сфере госзакупок, ведущих к нецелевому использованию бюджетных денежных средств. Для каждого этапа закупочного процесса существуют свои методы контроля. На этапе размещения информации о конкурсе - требование размещать плановую документацию в единой информационной системе в открытом доступе, ограничение объема закупок неконкурентным способом у единственного исполнителя, контроль на всех этапах закупки над соблюдением условий, прописанных в контракте, комплексное ведение работы с госслужащими, имеющими доступ к принятию решений о заключении контрактов.

### **2.3 Анализ практики привлечения к ответственности по правонарушениям коррупционной направленности в сфере государственных закупок**

Положениями Закона 44-ФЗ строго регламентируются все возможные действия участников процедур государственных и муниципальных закупок. Каждое нарушение ведет к применению санкций, определенных в данном законе.

Для инициаторов процесса госзакупки предусмотрено законом наибольшее количество санкций и инструментов привлечения к ответственности. Согласно ФЗ-44 под инициаторами процесса закупки следует понимать государственных и муниципальных заказчиков, участвующих в процессе госзакупок, в чьих интересах объявляются данные закупки. Наиболее распространенной санкцией к инициаторам государственных закупок является привлечение к административной ответственности.

«Правонарушения коррупционной направленности, выявляемые в сфере госзакупок регулируются статьями 7.29 - 7.32, 7.32.5, частью 7 статьи 19.5, статьёй 19.7.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ) согласно примечанию к ст. 2.4. КоАП РФ. Все эти статьи также предусматривают ответственность за нарушение Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ» [33].

Рассмотрим обобщенную классификацию коррупционных нарушений со стороны государственных и муниципальных заказчиков и проанализируем санкции, предусмотренные законом за эти нарушения, в соответствии с КоАП РФ.

Законодательство выделяет следующие виды правонарушений, возникающих в контрактной системе:

- В случаях нарушения порядка планирования государственных закупок статья 7.29.3 КоАП предусматривает штраф в размере 20000 - 50000 рублей;

- В случаях, когда выявляются нарушения на этапе выбора способа определения поставщика, статья 7.29 КоАП предусматривает штрафы как для должностных лиц, принимающих решения, так и для заказчиков, в первом случае штраф составляет 30000 рублей, во втором - 50000 рублей;

- В случаях нарушения сроков размещения документов либо информации, касающейся закупки, статья 7.30 КоАП предусматривает следующие санкции:

Нарушения сроков размещения информации по аукциону или открытому конкурсу:

1. Если информация была размещена с опозданием в два дня или меньше, должностному лицу грозит штраф в 5000 рублей, а заказчику - 15000 рублей;
2. При размещении информации с опозданием в более чем два дня, штраф для должностного лица составит 30000 рублей, а для заказчика - 100000 рублей;

Когда закупка осуществляется у единственного поставщика через запрос предложений в размещении информации предполагает следующие санкции:

1. За нарушение сроков размещения информации на менее чем на один день специалисту заказчика грозит штраф в 3000 рублей, самому заказчику - в 10000 рублей;
2. Если же опоздание в размещение информации составит более одного дня, должностное лицо будет оштрафовано на 15000 рублей, а заказчик – на 50000 рублей.

- На этапе заключения контракта, в случаях выявления нарушений в порядке заключения контракта или неправомерных внесений изменений в него, согласно статье 7.32 КоАП предусматривается штраф в размере 1 % от НМЦК с верхним (пороговым) значением в 5000 - 30000 рублей для должностного лица и в 50000 - 300000 рублей для юридического лица.

Итак, в случаях выявления нарушений закона о контрактной системе заказчиком, для должностных и юридических лиц – участников закупки предусмотрены достаточно крупные штрафы. Безусловно, этот механизм привлечения к ответственности за коррупционные нарушения в сфере государственных закупок является достаточно эффективным. Сильными позитивными сторонами данного механизма регулирования правоотношений в исследуемой нами сфере являются:

- Процедура привлечения к административной ответственности достаточно четко определена КоАП РФ, что позволяет четко регламентировать деятельность в сфере государственных закупок, и в результате способствует привлечению к ответственности виновных лиц, исключая двоякое толкование совершенных ими действий.

- Четко прописанные временные рамки не позволяют недобросовестным ответственным лицам искусственно затягивать процесс.

- Все штрафы, предусмотренные за нарушения в сфере госзакупок, должностные и юридические лица выплачивают из своих собственных средств, что призвано мотивировать их не совершать подобных правонарушений для сохранения личного бюджета.

Уполномоченные органы часто применяют денежное взыскание как административный инструмент борьбы с нарушениями в контрактной системе.

ФАС России опубликовало данные по частоте выявления различных видов нарушений, в исследуемом нами вопросе. На первом месте стоят правонарушения, возникающие в связи ограничением конкуренции через установление избыточных требований к закупаемой продукции. Общий процент выявленных нарушений такого характера составляет 26%. На втором месте по частоте стоят правонарушения, возникающие на этапе определения способа отбора участников закупок, процент таких нарушений составляет 18 %. На третьем месте находятся правонарушения, касающиеся нарушения сроков размещения информации о государственных закупках в

единой информационной системе, что составляет 8% от общего числа выявленных нарушений.

Приведем несколько примеров.

«Государственное казенное учреждение Пензенской области «Управление по осуществлению закупок Пензенской области» опубликовало электронный аукцион на поставку шовного материала, извещение № 0855200000518001127, начальная максимальная цена контракта 309 413,80 рублей» [23].

Согласно «протоколу рассмотрения заявки на участие в электронном аукционе от 31 мая 2018 г. № 0855200000518001127-1» [23] председатель аукционной комиссии Липина О.И., в нарушение требований пункта 1 части 4 статьи 67 Закона о контрактной системе, допустила к участию в аукционе заявку № 9, не подходящую под требования, указанные в документации аукциона, и названного Закона ввиду отсутствия в позициях № 5-10 сведений о цвете предлагаемого к поставке товара (нити), то есть о его конкретном показателе.

Эти обстоятельства стали основанием для составления в отношении исполняющего обязанности начальника - начальника отдела осуществления закупок учреждения О.И. Липиной, также являющейся председателем аукционной комиссии, протокола об административном правонарушении, предусмотренном «частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [14]. В результате совершения данного правонарушения ее привлекли к установленной данной нормой права административной ответственности.

Виновной «в совершении административного правонарушения, предусмотренного «частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 5000 рублей в соответствии с постановлением заместителя руководителя Управления

Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области от 26 декабря 2018 г. № 5- 11/200-2018» [32].

Администрация Советского городского округа опубликовала электронный аукцион на выполнение работ по поставке и монтажу детского и спортивного оборудования, извещение № 0135300003917000076. Начальная максимальная цена составила 561 639,48 рублей.

Согласно «части 8 статьи 30 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ» [33] в случае, если в извещении об осуществлении закупки установлены ограничения в соответствии с частью 3 данной статьи, в контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение пятнадцати рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, предусмотренного частью 7 статьи 94 данного Федерального закона.

В утвержденной документации аукциона и в проекте контракта было нарушение приведенных выше норм, предусматривающих возложение на заказчика обязанности по оплате работ подрядчика. Пунктами 1.3, 3.4, 4.3.1 проекта муниципального контракта была зафиксирована обязанность по оплате выполненных подрядчиком работ муниципальным бюджетным учреждением (МБУ) «Центр капитального строительства и ремонта», при этом размер оплаты был поставлен в зависимость от утвержденных бюджетных ассигнований и выделения соответствующих субсидий указанному учреждению.

«По итогам проведения аукциона в электронной форме на основании документации об аукционе 14 ноября 2017 г. заключен муниципальный контракт № 0135300003917000076-0171459-01 с ООО «Легион» [32], в котором были воспроизведены названные положения проекта муниципального контракта, противоречащие требованиям законодательства.



Главу администрации Советского городского округа Н.Н. Воищева признали виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 3000 рублей.

Комитет государственного заказа Вологодской области объявил электронный аукцион на поставку лекарственного препарата для медицинского применения Йогексол, начальная цена 1335680 извещение 0130200002419004203.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области получило жалобу «на действия аукционной комиссии при проведении электронного аукциона, противоречащие Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ» [32].

«Заявителем была подана заявка на участие в электронном аукционе (идентификационный номер заявки – 106377425). Согласно протоколу рассмотрения заявок, на участие в электронном аукционе от 03.12.2019 № 0130200002419004203-0 (далее – Протокол) аукционной комиссией принято решение отказать Заявителю в допуске к участию в электронном аукционе» [27]. Заявитель посчитал данное действие аукционной комиссии неправомерным.

Комиссия Управления также пришла к выводу, что действия аукционной комиссии были неправомерными. Довод Заявителя о необоснованном отклонении первой части его заявки подтвердился.

Уголовный и Административный кодексы РФ предусматривают широкий комплекс составов правонарушений, которые могут быть выявлены в сфере госзакупок, к которым относятся и составы, связанные с проведением тендеров. К ним относятся: часть 8 статьи 204 УК РФ - коммерческий подкуп, вымогательство (статья 163 УК РФ).

В Уголовном Кодексе зафиксированы также специальные составы преступлений в сфере государственных закупок в статьях 200.4

«Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [14] и 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению государственных закупок» [14].

Статья 200.4 вступает в силу, когда в противоправном деянии присутствует личная заинтересованность, а размер ущерба составляет от 2250000 и до 9000000 рублей (крупный ущерб).

Строительство Космодрома «Восточный» может служить примером коррупционных нарушений во всех их проявлениях. Согласно обнародованным данным, был выявлен целый спектр коррупционных схем, возникших при строительстве. Были выявлены факты составления смет по заведомо завышенным ценам, прохождение по бумагам фиктивных работ, закупка материалов по завышенным ценам. Это только малый список коррупционных нарушений, которые были раскрыты.

В Челябинской области огромный резонанс вызвало дело о получении крупных взяток Виталием Тесленко, являвшимся министром здравоохранения. Следствием и судом были установлены факты систематического получения от коммерческих организаций взяток в особо крупных размерах (часть 6 статья 290 УК РФ) в период с января по октябрь 2012 года за то, что он способствовал принятию решений о заключении контрактов с этими организациями на поставки дорогого медицинского оборудования, закупаемого в рамках реализации программы по обновлению оборудования в учреждениях здравоохранения Челябинской области в 2011 и 2012 годах. Общая сумма полученных обвиняемым средств от коммерческих организаций составила более 69 млн. рублей. Суд приговорил Тесленко к 7 годам лишения свободы с отбыванием в колонии строгого режима и штрафу в 300 млн. рублей.

В КоАП РФ в случаях нарушения Федерального закона № 223-ФЗ указано значительно меньше составов административных правонарушений. Например, к лицам, которые производят процесс организации и проведения

закупок, а также членам комиссии, осуществляющим закупки, по № 223-ФЗ, «может применяться административная ответственность в соответствии со статьёй 7.32.3, частью 7.2 статьи 19.5, статьёй 19.7.2-1 КоАП РФ согласно примечанию к ст. 2.4. КоАП РФ» [34].

Проведя анализ норм КоАП РФ, касающихся сферы госзакупок, мы можем заметить отсутствие составов административных правонарушений за деяния, нарушающие Федеральный закон № 223-ФЗ, а в 44-ФЗ, в свою очередь, составы за аналогичные нарушения присутствуют. В число таких деяний входят нарушения, связанные с определением способа проведения закупки и требований, предъявляемых к поставщику товаров, услуг или работ. Также нарушения порядка заключения договора и несоблюдение установленных сроков заключения контракта могут иметь разные последствия в зависимости от того, с точки зрения норм какого закона их рассматривать. Сложность в том, что эти нормы установлены не в законе, а указываются в положении о закупках товаров, работ, услуг организаций на основании части 2 статьи 2 Федерального закона № 223-ФЗ. Это ведет к тому, что невозможно четко определить, какая ответственность последует в случае нарушения данных положений. Таким образом, мы можем наблюдать возникновение условий для неоднозначного толкования подзаконных актов и положений.

Для компенсации этой сложности возникла определенная правоприменительная практика, в соответствии с которой в рассмотренных выше случаях административная ответственность заменяется гражданско-правовой.

ФАС России, когда нужно разрешить дело, связанное с осуществлением процесса государственных закупок, часто прибегают к гражданско-правовой ответственности особого рода, зафиксирована в статье 10 ГК РФ. Согласно этой статье не допускается заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Данная статья выявляет только два вида ответственности: имущественная и неимущественная. Первая выражается в праве пострадавшей

стороны обратиться в суд с требованиями о возмещении убытков, понесенных в результате злоупотреблений. Вторая выражается в отказе судом в защите права субъекта, если не было соблюдено требование о добросовестности участников. Статья указывает и на прочие меры, зафиксированные в законе, но законодательство не предполагает применение самостоятельных санкций в случаях нарушения иных норм права. При определенных обстоятельствах сделку могут признать недействительной в случаях, когда признаки злоупотребления правом будут выявлены.

Действия, подпадающие под определение злоупотребление, схожи с действиями, которые формируют состав административных правонарушений, предусмотренными Федеральным законом № 44-ФЗ. Проведя анализ решений по жалобам участников процессов государственных закупок, можно сделать вывод, что в случаях выявления нарушения нормы статьи 10 ГК РФ, обоснования неправомерности действий часто не применяется, даже в случаях, когда обвиняемый не нарушал никакие конкретные нормы права, за нарушение которых предусмотрена ответственность.

В качестве примера разберем решение Управления ФАС по Республике Тыва по делу № 05-13-01/05-18.1-16, возбужденному в связи с жалобой на действия комиссии по осуществлению закупочной деятельности, которая провела открытый запрос цен, зафиксированном в «установлении в Положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закреплённой в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа». В данном случае процедура закупки была проведена в порядке, установленном Федеральным законом № 223-ФЗ, в результате чего стороны потеряли право на обращение в суд с жалобой «на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг» [34], в чем участник процесса закупки увидел ущемление своих прав.

В данном решении ФАС применило положения абзаца 1 пункта 1 статьи 10 ГК РФ, без обоснования применения данной нормы. В результате

получилось, что рассматриваемое нарушение не повлекло последствий, так как отказа защищать права в суде не последовало, то есть, право истца не было нарушено. По решению суда убытки не взыскали.

Но в судебной практике есть случаи, когда было вынесено противоположное решение. Например, дело, рассматриваемое УФАС по Свердловской области по контролю в сфере закупок № 166-з от 16.02.2015. Суд постановил удовлетворить жалобу победителя процедуры госзакупки на то, что заказчик после проведения данной процедуры так и не заключил контракт с победителем в сроки, предусмотренные законом. В соответствии с частью 13 статьи 70 Закона о контрактной системе «победитель электронного аукциона признаётся уклонившимся от заключения контракта в случае, если в сроки, предусмотренные настоящей статьей, он не направил заказчику проект контракта...». УФАС сделало вывод, что заказчик закупки своим бездействием нарушил положения части 3 статьи 7.32 КоАП РФ «Нарушение сроков заключения контракта или уклонение от заключения контракта». Судебным решением заказчика признали виновным в уклонении от исполнения обязательств.

Таким образом, мы приходим к заключению, что ФАС России при рассмотрении аналогичных случаев, связанных со сроками и порядком заключения договора на госзакупку, может применить разные виды ответственности в делах. Это хорошо иллюстрирует одну из проблем правоприменительной практики в сфере государственных и муниципальных закупок, о которой мы писали ранее. Существование деяний, которые могут одновременно иметь состав административного правонарушения, если их рассматривать с точки зрения Федерального закона ФЗ-44, или не иметь такого состава, если эти дела рассматривать по нормам Федерального закона № 223-ФЗ, в котором соответствующая норма отсутствует. Так, например, в соответствии с ФЗ-223 с ч. 2 ст. 2, заказчик закупки сам может определять порядок заключения контракта и сроки, в течение которых он должен быть заключен.

Рассмотрим решение Комиссии Кабардино-Балкарского УФАС России по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц по делу № ФЗ-223-07-02/15. В комиссию поступила жалоба на то, что заказчик госзакупки установил необоснованные требования к участникам процесса закупки, а именно, требовал предоставить документы, которые не были указаны в документации по данной закупке. В этом деле фигурировали статьи 10 ГК РФ и положения Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ, а именно: части 1 и 5 статьи 17, части 1 статьи 3. Судом было установлено, что заказчик при осуществлении своей профессиональной деятельности совершил деяния, не соответствующие одному из основных принципов осуществления закупок для государственных или муниципальных нужд, а именно, принцип обеспечения честной конкурентной борьбы. В рассмотренном случае статья 10 ГК РФ применялась для определения границ, в которых производится осуществление прав.

Примечательно, что вынесенное решение не учло последствия применения норм, установленных в пункте 2 статьи 10 ГК РФ. Нарушение заказчиком положения № 223-ФЗ (части 7 статьи 3, пункта 3 части 9 статьи 4, пунктов 1, 7, 9 частей 10 статьи 4) является примером злоупотребления правом, но не нарушением какой-либо конкретной правовой нормы. Таким образом, заказчик закупки не совершал никаких противоправных действий, но его решения привели к противоправным результатам. Подобные случаи рассматриваются в рамках административного права и предусматривают административное наказание.

Приведем еще один пример. «Верховный Суд РФ 27 декабря 2017 года № 9-АД17-17» [20] разбирал жалобу на вынесенные ранее по этому делу акты, которые уже вступили в законную силу. «Заявитель требовал удовлетворить жалобу на то, что ему было отказано участвовать в аукционе, в то время как признание заявки на участие в закупке товара, работы или услуги не соответствующей требованиям конкурсной документации, отстранение участника закупки от участия в конкурсе, аукционе при отсутствии оснований

для этого является незаконным». [20] Ранее было вынесено решение, отказать заявителю, так как у него было выявлено нарушение нормы права, зафиксированной в части 2 статьи 7.30 КоАП РФ, что и привело к отклонению его заявки от участия в конкурсе. Из-за того, что заявитель нарушил норму «части 2 статьи 53 Федерального закона № 44-ФЗ, заявка на участие в конкурсе признаётся надлежащей, если она соответствует требованиям закона, извещению об осуществлении закупки и конкурсной документации», [20] а участник закупки, подавший такую заявку, соответствует требованиям, которые предъявляются к участнику закупки и указаны в конкурсной документации. Однако, при дальнейшем рассмотрении дела, суд признал отклоненную заявку удовлетворяющей требованиям конкурса. Таким образом, «в действиях заказчика был усмотрен состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.30 КоАП РФ». [20]

Итак, оба рассмотренных выше решения имеют сходные фактические обстоятельства дел, а именно, касаются нарушений в процессе оценки документов, предоставленных участниками госзакупок. Тем не менее, если эти дела рассматривать с точки зрения нарушения норм Федерального закона № 44-ФЗ, будут применены нормы КоАП РФ, то есть, нарушения приведут к административной ответственности, в то время, как нарушение Положений о закупке, предусмотренные Федеральным законом № 223-ФЗ, предполагает использование статьи 10 ГК РФ и норм о защите конкуренции, прописанных в федеральном законе.

Проанализировав рассмотренные выше решения, мы можем заключить следующее:

- В зависимости от того, рассматривается жалоба в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ или с Федеральным законом № 44-ФЗ, аналогичные действия участников процесса государственной закупки могут привести к разным правовым последствиям. В первом случае при рассмотрении жалоб суды часто прибегают к норме о злоупотреблении правом. Во втором случае в действиях заказчиков часто усматриваются

черты административных правонарушений, и, соответственно, заказчикам вменялось административное правонарушение;

- В случаях, когда в решении суд ссылается на нормы Федерального закона № 44-ФЗ, административное наказание оказывается значительно более суровым, чем в случаях, когда аналогичное дело рассматривают в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ. Подобная практика может привести к возникновению чувства безнаказанности у лиц, совершающих действия, противоречащие Федеральному закону № 223-ФЗ, что в свою очередь может привести к увеличению случаев таких нарушений;

- Такая правоприменительная практика связана с целями, которые преследуют Федеральные законы № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. Первый строится на указаниях, запретах и четкой регламентации всех этапов проведения закупочного процесса, в то время как второй предполагает в соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ возможность самостоятельно определять заказчиком условия осуществления процесса закупки;

- В ряде случаев при вынесении решений суды не учитывают результаты злоупотребления правом. При вынесении подобных решений зачастую даже указывают конкретные нормы, нарушенные сторонами. Но даже в этих случаях обоснования применения правовых норм статьи 10 ГК РФ не было, как и не приводились мотивы вынесения решения.

Итак, мы можем заключить, что коррупция – это намеренное злоупотребление служебным положением с целью получения материальной или другой выгоды. Коррупционные проявления целесообразно рассматривать с позиций каждого участника системы государственных закупок товаров (услуг, работ), и возникающих между ними правоотношений на каждом этапе закупочного процесса.



Привлекательность использования коррупционных схем объясняется тем, что бюджетные средства, выделяемые на государственные и муниципальные закупки, в ряде стран и в Российской Федерации, составляют более чем треть ВВП. Система государственных закупок должна способствовать рациональному и эффективному расходованию средств, выделяемых из бюджета, созданию условий для честной конкурентной борьбы, поддержке малого и среднего бизнеса, а также развитию экономики в целом. Однако этих целей невозможно достичь при наличии в данной системе коррупционных составляющих.

Противодействие коррупции возможно только при комплексном подходе к решению данной проблемы.

По итогам главы можно сделать вывод, что коррупционные схемы в системе госзакупок могут реализовываться на различных этапах:

- На этапе извещения у заказчика появляется возможность заранее предупредить представителя фирмы, с которым он вступил в сговор;

- При изменении сроков извещения: Согласно 44-ФЗ сроки изменения извещения были сокращены, и это дает возможность заказчику вносить изменения и усложнять процедуры, основываясь на анализе поступивших заявок;

- Во время проведения закупки все заявки должны быть поданы в запечатанных конвертах в письменной форме, но тем не менее у заказчика появляется возможность ознакомиться с содержимым конвертов и предложить «нужному» участнику конкурса внести исправления в заявку.

Со стороны заказчика противоправные деяния могут быть совершены следующими способами:

- завышение начальной максимальной цены контракта путем предоставления фиктивных коммерческих предложений;

- излишняя детализация предмета закупки путем внесения «защитных позиций» в технические задания и условия аукциона, что делает торги написанными под конкретного поставщика;

- установление нереальных сроков для выполнения контракта (в таких случаях чаще всего работы уже фактически выполнены, а торги проводятся формально для соблюдения требований законодательства);

- укрупнение заказа без разбивки по лотам для увеличения цены контракта.

В сфере государственных и муниципальных закупок наблюдается наибольшее число выявленных случаев коррупционных нарушений. В современной практике проведения конкурсов на заключение госконтрактов все чаще возникают претензии, связанные с нарушением принципа честной конкуренции. Со стороны заказчиков все больше случаев, когда к товарам поставщиков предъявляются немотивированные требования, таким образом, чтобы этим требованиям мог соответствовать только товар конкретной, «нужной» заказчику фирмы. При этом в ФЗ-44 не зафиксированы четкие критерии выставления требований к товарам (услугам, работам) поставщиков. В современной практике также частыми являются случаи, когда нарушения в процессе размещения госзаказа сочетаются с противоправными действиями со стороны поставщиков, в результате чего совершается сговор и заключение контракта по максимальной цене.

## **Глава 3 Проблема и направления совершенствования антикоррупционного механизма в сфере закупок**

### **3.1 Проблемы в сфере правового регулирования антикоррупционного механизма в сфере закупок**

Учитывая тот факт, что очень много закупочных процессов разного рода, инициируемых для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, обнаружение факта сговора или иного нарушения коррупционной направленности является очень сложной работой. Для выявления коррупционных нарушений в сфере государственных закупок необходимо проводить оперативно-розыскную работу. Не смотря на эффективность данного метода, для осуществления контроля над всеми проходящими процессами государственных закупок потребовалось бы создание аппарата, в который бы входило огромное количество оперуполномоченных. Очевидно, что такой аппарат был бы очень громоздким, потребовал бы огромных человеческих и финансовых ресурсов, а к решению проблемы мало бы приблизился. Пользуясь тем, что фактически невозможно отследить каждый закупочный процесс, недобросовестные участники процессов госзакупок нередко прибегают к осуществлению коррупционных схем, что приводит к заключению государственных контрактов, нарушающих основополагающие принципы госзакупок, а именно - принципы конкуренции и экономии бюджетных средств.

Проблема коррупции также тесно связана с социальными проблемами современного российского общества. Развитое гражданское общество должно разделять такой принцип, как принцип гласности. В нашем государстве нередко возникают ситуации, когда общественные организации разного характера и назначения, декларирующие необходимость искоренения коррупции, на деле сами участвуют в реализации коррупционных схем. Но это только один из факторов, влияющих на возникновение коррупции в нашем государстве. Общество, разделяющее демократические ценности, хоть и способствует снижению коррупционных составляющих в работе государства,

не может быть гарантом полного искоренения коррупции. Для этого необходимо не только совершенствовать общественное антикоррупционное мировоззрение, но и развивать саму правовую систему, находить новые способы делать процедуру госзакупок более прозрачной.

По мнению А.Р. Ратиновой вероятность, что наказания не последует при использовании коррупционных схем в сфере государственных и муниципальных закупок, существенно увеличивают вероятность возникновения коррупции в этой сфере. А.Р. Ратинова утверждает, что именно уверенность в том, что противоправное деяние останется незамеченным и безнаказанным, является основной причиной совершения преступных деяний. По мнению исследователя, даже слухи о существующей безнаказанности могут стать достаточным основанием, чтобы недобросовестные участники закупочных процессов на нее рассчитывали. По этой причине мы считаем, что полное и своевременное информирование всех участников государственных закупок о последствиях совершения противоправных деяний необходимо для снижения уровня коррупции в данной сфере. Важно, чтобы факты разоблачения коррупционных правонарушений и преступлений не замалчивались, а наоборот, предавались гласности.

Противоправные деяния в сфере государственных и муниципальных закупок предусматривают два вида наказания - административное или уголовное. При действующем российском законодательстве каждый вид наказаний определяется в соответствии с размером ущерба наносимым государственному бюджету.

Ранее мы рассматривали судебные решения по делам, касающимся проблем нарушений в сфере государственных закупок, и проводили анализ по этим направлениям, в результате мы выявили следующее.

При заключении государственных контрактов имеют место нарушения основополагающих принципов государственных закупок, а именно, принципов конкуренции, экономного и рационального расходования бюджета, принципа прозрачности процесса госзакупок и прочих. В качестве

примера, мы можем привести случай административного правонарушения в сфере госзакупок. Коррупцированные должностные лица, имеющие доступ к принятию решения о выборе поставщика, признали выгодной и единственной соответствующей требованиям заявку от фирмы, которая не только не соответствовала требованиям, указанным в документации аукциона, но и предложившей не самую выгодную стоимость. Проблемой в этом деле являлось еще и то, что были поданы только две заявки, но вторую фирму не допустил к участию, несмотря на то, что ее предложение соответствовало требованиям аукциона, а запрашиваемая стоимость была ниже, чем у конкурента (144 559 270 рублей против 145 289 367 рублей у победившей заявки). На этом примере хорошо видно, что был нарушен ряд основополагающих принципов государственных закупок, таких как принцип экономного расходования бюджетных средств и принцип обеспечения честной конкурентной борьбы в процессе осуществления закупок на нужды государства. Такого рода нарушения вступают в противоречие с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [33]

Административное право предусматривает за правонарушение такого характера наказание в виде взыскания штрафа в размере не более 30 тысяч рублей.

Мы провели анализ решений, рассматриваемых в рамках статьи 290 Уголовного кодекса РФ, принятых судами при рассмотрении дел, касающихся коррупционных нарушений, возникших при осуществлении процедуры государственных закупок. Итак, мы пришли к заключению:

- За совершение коррупционных нарушений при осуществлении процессов государственных или муниципальных закупок не предусмотрено наказание в виде лишения свободы, в основном, только штрафы, лишь в некоторых случаях суд принимает решение об условном сроке;

- Имущество не конфискуется независимо от того, какой ущерб нанесен государственному бюджету противоправным деянием. Иногда, в счет

погашения штрафа, производится арест имущества, но эти случаи крайне редки;

- Размеры штрафов ограничены определенной суммой и не могут быть увеличены пропорционально причиненному ущербу. Это может привести к ситуациям, при которых размер ущерба во много раз превышает размер штрафа.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что в современной судебной практике Российской Федерации реальное наказание за совершение коррупционных преступлений и правонарушений значительно меньше, чем ущерб, который этими деяниями наносится государственному бюджету. В связи с этим возникает ситуация, которую можно расценить как безнаказанность за совершение противоправных действий коррупционной направленности в сфере государственных закупок.

### **3.2 Пути повышения эффективности борьбы с коррупцией в России с учетом зарубежного опыта**

Чтобы эффективно противодействовать хищениям и прочим совершаемым коррупционным нарушениям, необходимо разработать и внести изменения в действующее законодательство, позволяющие предупреждать возникновение случаев хищения или других коррупционных нарушений в сфере госзакупок. Здесь целесообразно использовать позитивный опыт других государств.

Для эффективного развития российского законодательства в сфере госзакупок, а также улучшения условий реализации экономической деятельности представляется актуальным проанализировать и использовать опыт европейских стран в данной сфере.

Государства - члены Европейского союза (ЕС) используют две модели осуществления государственных закупок: первая – централизованная, а вторая - децентрализованная. При централизованной модели процессы закупок для государственных и муниципальных нужд производятся из одного общего закупочного центра, а во втором случае закупки проводят разные хозяйствующие субъекты.

Каждая из моделей имеет свои сильные и слабые стороны. Так при проведении закупок по децентрализованной модели отмечается большая гибкость в формировании запросов на приобретение товаров, услуг и работ, но в то же время эта модель предполагает большие затраты ресурсов. В то время как с помощью централизованной модели обеспечиваются крупнооптовые государственные закупки, что означает для государства снижение затрат на проведение закупок, но эта модель не столь мобильна и, соответственно, в ней меньше учитываются детали заявок на закупки.

В ЕС разработана правовая регламентация проведения государственных и муниципальных закупок, чтобы сформировать эффективную конкурентную среду для всех участников закупочного процесса. Данные правила обязательны к соблюдению на территории всех стран – участниках ЕС, в тех

случаях, когда стоимость контракта не ниже определенной суммы. В остальных случаях государственные и муниципальные закупки производятся в соответствии с национальным правом.

Главным органом, контролирующим госзакупки в странах ЕС, является Европейской комиссии (ЕК), в национальное право всех стран ЕС были внесены изменения, чтобы оно соответствовало требованиям Европейской комиссии по госзакупкам. Выявление нарушений в контрактной системе может привести к разбирательству в Суде ЕС, а оно, в свою очередь, может привести к изменениям в национальном праве. Постоянный контроль над соблюдением правил в проведении госзакупок поддерживает единообразие законодательств в данной сфере. Тем не менее, унификация не всегда является лучшим решением, так как при ней не учитываются различия в уровне экономического развития и благосостояния стран - членов ЕС, особенности культуры и экономики.

В странах ЕС на законодательном уровне закреплена идея открытого рынка, то есть, компании имеют возможность заключать контракты и участвовать в реализации государственных закупок других стран. На наш взгляд, этой концепции требуется определенная доработка. Эта идея может привести к тому, что иностранные фирмы, смогут выйти на торги с предложением, которое будет более выгодным, чем у локальных участников торгов. А так как одной из задач госзакупок является поддержка местных производителей, имеет смысл существенно ограничить участие иностранных фирм на рынке государственных и муниципальных закупок.

В странах ЕС при проведении госзакупок активно используются интернет-технологии, как и в Российской Федерации. Однако мотивы использования интернета в проведение закупочного процесса различаются. В нашем государстве интернет-торги проводятся для повышения прозрачности в процессе госзакупок, что в результате должно стимулировать рост экономики, в то время как в странах ЕС основной задачей использования



интернет-технологий является снижение расходов на обслуживание бюрократической машины.

Для того, чтобы провести анализ методов противодействия возникновению коррупционных нарушений в сфере государственных закупок рассмотрим объемы денежных средств, выделенных на проведение тендеров в странах ЕС.

Рассмотрим статистику по сумме реализованных тендеров в странах ЕС за 2009 - май 2019 года, млрд евро:

- Франция: 2009 год - 56,8, 2010 год - 30,7, 2011 год - 18,6, 2012 год - 18,5, 2013 год - 23,2, 2014 год - 18,2, 2015 год - 22,6, 2016 год - 102,3, 2017 год - 114,9, 2018 год - 62,1, 2019 год - 1,1.

- Великобритания: 2009 год - 107,4, 2010 год - 68,2, 2011 год - 68,4, 2012 год - 57,2, 2013 год - 55,1, 2014 год - 74,1, 2015 год - 77,6, 2016 год - 95,3, 2017 год - 64,5, 2018 год - 39,4, 2019 год - 0,4.

- Германия: 2009 год - 26,1, 2010 год - 16,3, 2011 год - 12,1, 2012 год - 13,4, 2013 год - 11,7, 2014 год - 10,9, 2015 год - 15,1, 2016 год - 27,7, 2017 год - 36,2, 2018 год - 31,2, 2019 год - 0,2.

- Польша: 2009 год - 38,0, 2010 год - 31,2, 2011 год - 28,6, 2012 год - 21,5, 2013 год - 24,6, 2014 год - 23,1, 2015 год - 22,7, 2016 год - 19,8, 2017 год - 32,1, 2018 год - 20,6, 2019 год - 0,1.

- Италия: 2009 год - 52,5, 2010 год - 35,3, 2011 год - 28,1, 2012 год - 24,4, 2013 год - 24,4, 2014 год - 21,2, 2015 год - 27,6, 2016 год - 29,9, 2017 год - 27,8, 2018 год - 18,7, 2019 год - 0,9.

- Испания: 2009 год - 46,9, 2010 год - 29,1, 2011 год - 17,5, 2012 год - 11,6, 2013 год - 15,6, 2014 год - 16,9, 2015 год - 13,5, 2016 год - 24,2, 2017 год - 20,1, 2018 год - 18,5, 2019 год - 0,1.

- Швеция: 2009 год - 10,2, 2010 год - 4,0, 2011 год - 2,4, 2012 год - 2,6, 2013 год - 1,4, 2014 год - 2,0, 2015 год - 3,2, 2016 год - 4,7, 2017 год - 4,1, 2018 год - 7,8, 2019 год - 0,0.

- Нидерланды: 2009 год - 14,7, 2010 год - 9,6, 2011 год - 5,3, 2012 год - 4,7, 2013 год - 1,1, 2014 год - 3,0, 2015 год - 3,7, 2016 год - 9,5, 2017 год - 13,4, 2018 год - 7,3, 2019 год - 0,1.

- Швейцария: 2009 год - 1,7, 2010 год - 1,2, 2011 год - 0,0, 2012 год - 0,0, 2013 год - 0,0, 2014 год - 0,0, 2015 год - 0,0, 2016 год - 0,7, 2017 год - 4,7, 2018 год - 4,1, 2019 год - 0,0.

- Бельгия: 2009 год - 10,0, 2010 год - 5,3, 2011 год - 4,2, 2012 год - 4,0, 2013 год - 3,5, 2014 год - 3,4, 2015 год - 3,4, 2016 год - 3,8, 2017 год - 5,0, 2018 год - 3,9, 2019 год - 0,0.

В течение последних трех лет Франция лидирует. Это государство позволяет иностранным компаниям принимать участие в тендерах. Но для обеспечения собственного экономического роста в этой стране законодательно закреплено положение, в соответствии с которым при выборе поставщика по госзаказу иностранным фирмам, которые намерены начать производить свой товар во Франции, дается заметное преимущество перед остальными фирмами, вышедшими на торги. Это позволяет решить сразу несколько задач. Во-первых, осуществляет закупку нужного товара по выгодным предложениям, во-вторых, такое условие защищает локальный сегмент рынка от подавления со стороны иностранных фирм, в-третьих, способствует росту числа предприятий на территории данного государства, производящих нужную ему продукцию.

Во Франции сформировалась своя методика профилактики возникновения коррупции, в том числе и в сфере государственных и муниципальных закупок. Интересно, что французское законодательство выделяет такой вид коррупционных нарушений как покровительство, то есть, действие со стороны чиновника, имеющего доступ к принятию решений по вопросам определения поставщика по госзаказу, направленное на незаконное предоставление льгот той или иной фирме. Для того, чтобы вести эффективную борьбу с коррупцией в начале 1990-х годов была создана Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных

заказов и общественных работ. Кроме того, на законодательном уровне закреплено (ч. 2 ст. 40 УПК Франции), что все государственные и муниципальные служащие обязаны сообщать в прокуратуру обо всех противоправных действиях, которые ему стали известны в процессе исполнения своих обязанностей.

В Великобритании многие годы объем государственных закупок был очень большим. Так как это государство, в соответствии с законодательной базой ЕС, придерживалось принципа «не дискриминации», были случаи, когда в результате тендеров победу одерживали иностранные фирмы, и в результате бюджетные средства уходили из страны. Например, в 2011 году проходил тендер, и немецкая компания Siemens в нем победила, заключив контракт на сумму 1,6 млрд британских фунтов стерлингов. Это событие вызвало широкий резонанс, особенно среди противников членства Великобритании в ЕС. Они настаивали на том, что действующая политика «не дискриминации» только вредит экономическому развитию страны, и в результате они добились того, чтобы Великобритания перешла к централизованной системе госзакупок. Государственные закупки в этот период снизились почти в два раза.

Рассмотрим, как работает в Германии система государственных закупок. Здесь действует децентрализованная система, соответственно, на всех уровнях заказчики могут самостоятельно решать, какие товары и услуги им нужно закупать для наиболее эффективной работы государственного аппарата и для реализации программ. Согласно данным Федерального министерства по экономике и энергетике Германии, на региональных и муниципальных уровнях проводится большее число госзакупок, чем на федеральном. Чтобы процесс госзакупки состоялся, в Германии обязательно требуется участие как минимум двух конкурсантов, к участию также допускают иностранные фирмы. Принцип «недискриминации» в этой стране действует с 1960-х годов.

Отдельного внимания заслуживает опыт Германии в предупреждении нарушений в сфере госзакупок, потому что уголовное законодательство этого государства похоже на уголовное право России. Федеральное министерство

экономики держит под контролем все процессы, возникающие в сфере госзакупок, все изменения, вносимые в национальное законодательство, обязательно проходят адаптацию к нормам ЕС. В этой стране огромное значение в формировании госзакупок имеют назначенные независимые исполнители, находящиеся под контролем органов надзора и Счетной палаты. Эти независимые исполнители регулируют госзакупки в ФРГ, в рамках исполнения должностных обязанностей запрещено их увольнять, нормативными источниками им служат: параграф 19 GWB, параграф 20 «запрещение дискриминации», закон против недобросовестной конкуренции и антимонопольное законодательство. Коррупционные нарушения, возникающие в процессах закупок на государственные и муниципальные нужды, классифицируются в соответствии с разделом 30 УК ФРГ, и другими законами. Как правило, привлеченных к административной и уголовной ответственности за противоправные действия в сфере государственных и муниципальных закупок физических и юридических лиц в Германии не много. Самая частая мера наказания за нарушения в данной сфере - административные штрафы, но их размер в некоторых случаях может быть значительно выше, чем штрафы в ЕС за подобные правонарушения (штраф за умышленное нарушение до 10 млн евро и за нарушение, допущенное по неосторожности - до 5 млн евро).

В Италии также используется децентрализованная система госзакупок. Поэтому все региональные, местные органы власти и даже местные НКО (некоммерческие организации) могут выступать заказчиками в процессах государственных закупок.

Германия и Италия ведут схожую политику борьбы с возникновением коррупционных нарушений в процессах закупок для государственных и муниципальных нужд, она предполагает, что все юридические лица, совершившие правонарушения коррупционного характера, заносятся в специальный реестр с открытым доступом к информации. Один из главных векторов итальянской политики в сфере государственных закупок – это

повышение прозрачности. Чтобы муниципалитеты могли заключать контракты в сферах, наиболее подверженных коррупционным правонарушениям, заказчиков закупки обязали публично объявлять списки предприятий и фирм, с которыми заключены контракты. Публичность в случаях с нарушениями в сфере госзакупок плохо сказывается на репутации компаний, а также отдельных руководителей.

В Бельгии госзакупки в денежном эквиваленте значительно выше, чем в других странах – участниках ЕС. В законодательстве этой страны отсутствует специальная нормативная база, устанавливающая меры ответственности, применяемые к лицам, совершившим нарушения в сфере осуществления государственных закупок. В случаях возникновения такого рода нарушений в этой сфере квалифицируются как коррупционные деяния в публичной сфере. Ответственность зависит от степени тяжести нарушения, признанному виновным может грозить как штраф, так и тюремное заключение.

Таким образом, опыт стран ЕС в противодействии коррупции в сфере госзакупок в течение последних лет сильно унифицировался. Это создает условия для использования зарекомендовавших себя и эффективных инструментов противодействия коррупции.

Итак, у стран ЕС накоплен богатый опыт противодействия коррупции в сфере госзакупок. Мы считаем рациональным опираться на чужой опыт в данной сфере, разрабатывая рекомендации антикоррупционной борьбы, разумеется, учитывая наш менталитет и прочие характерные черты современного российского общества. Мы считаем, что ни одна из мер противодействия коррупции не может в полной мере справиться с этой задачей, для ее решения нужен сбалансированный комплексный подход.

Использование психологического подхода в антикоррупционной борьбе играет важную роль, так как затрагивает проблему мотивации служащих, занятых в сфере государственных закупок, и требует проведение работы в двух направлениях.

Первое, чему следует уделить внимание – это работе над повышением профессионального уровня специалистов, чья работа связана с государственными и муниципальными закупками. Здесь является важным не только соответствие образования служащего стандарту в данной сфере деятельности – высшее экономическое, юридическое или образование в сфере государственного управления, но и личностные качества сотрудника. В ряде случаев представляется целесообразным при приеме на работу проводить с кандидатом психологическое тестирование, применять методы глубинного собеседования, в отдельных случаях - с возможностью применения технических средств.

Вторым важным шагом к снижению уровни коррупции является изменение общественного сознания таким образом, чтобы у людей сформировалось резко негативное, нетерпимое отношение к коррупционным проявлениям. Разумеется, быстро перестроить общественное мнение невозможно, потребуется много усилий и времени, чтобы люди стремились качественно выполнять свои профессиональные обязанности для того, чтобы жить в лучшем обществе, чтобы они не искали способов легкой наживы в ущерб государству. Наиболее эффективный механизм оказания влияния на общественную мысль – через СМИ. Не менее важно, чтобы СМИ преподносили коррупцию не только в негативном ключе, но и делали это осторожно и грамотно. При этом важно не только осуждать сами коррупционные деяния, но и говорить о том, что эту проблему можно и нужно решить, что нетерпимость каждого человека к коррупции в будущем позволит справиться с этой проблемой.

Использование технических средств также может быть полезно для снижения возможностей вступить в сговор между участниками закупки, то есть, позволяет минимизировать вероятность возникновения одной из самых распространенных коррупционных схем, которые могут возникать при осуществлении процесса госзакупок. К техническим средствам противодействия можно отнести:

- Одним из методов является установка в комнатах для ведения переговоров и на рабочих местах систем контроля. Данный прием хорошо зарекомендовал себя в США, но не в сфере контроля над проведением государственных закупок, а в службе дорожной полиции. Сейчас обсуждается возможность внедрения похожих технических систем фиксации для борьбы с коррупционными нарушениями в сфере госзакупок. Минкомсвязь России подготовила проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка фиксации, включая видеофиксацию, в режиме реального времени действий, бездействия участников контрактной системы в сфере закупок в единой информационной системе, на электронной площадке». Программно-технической основой данной программы должна стать государственная информационная система «Независимый регистратор». Но на практике использование средств фиксации имеет некоторые сложности. Первой проблемой при осуществлении данного проекта станет несоответствие юридического лица заказчика и служащего, который непосредственно выполняет работу по проведению закупки. В ряде случаев даже подписанием контракта занимается не сам заказчик, а наемный контрактный управляющий, что стало возможно с помощью квалифицированной цифровой подписи. Фиксация с помощью технических средств проведения процесса закупки покажет это несоответствие, а чтобы устранить его, потребуется оформление большого пакета документов, что приведет к излишней бюрократической работе и затянет процесс проведения закупки. Проблемой является и то, что наибольшее число коррупционных схем реализуются во время сговора участников процедуры закупки и во время составления документации по закупке, что отследить с помощью технических средств сложно, а иногда и противозаконно.

- Цифровизация закупок, то есть проведение процедуры закупки, используя средства современных информационных технологий. К данному виду закупок относятся электронные торги, электронные торговые площадки и интернет-магазины. Достоинством проведения закупок на интернет-

площадках является увеличение прозрачности процедуры и принципиально больший уровень гласности, что, безусловно, снижает вероятность применения коррупционных схем. Сейчас готовится законодательная платформа для того, чтобы все процедуры государственных и муниципальных закупок проводились с помощью электронных процедур. Данная процедура практически исключает возможность вступить в сговор, так как до момента определения победителя торгов у заказчика нет информации об участниках закупки – только их предложения. Также данный способ открывает доступ любому заинтересованному лицу к информации о проведении процедуры закупки, что делает этот процесс максимально прозрачным, а публичную отчетность субъектов закупок – более полной. Но так обстоят дела только в теории, опытному заказчику зачастую хватает информации из первой части заявки (содержащей только предложение кандидата на заключение контракта), чтобы идентифицировать участника торгов. Соответственно, заказчик получает возможность вступить в сговор с участниками торгов и договориться о стоимости контракта, а также о том, чтобы все заявки, кроме нужной, содержащей максимальную цену, были отозваны, или совершить прочие противоправные действия. В малых регионах такая практика встречается чаще, чем в крупных или на федеральном уровне, потому что в малых регионах гораздо меньше юридических лиц, способных выйти на заключение контракта, эти лица, с большой долей вероятности, знакомы инициатору закупки, соответственно, он может определить потенциального исполнителя по информации в заявке. Нарушения такого характера наиболее распространены в сферах, касающихся ремонтных и реставрационных работ, строительства, а также в сферах, касающихся поставок специфических высокотехнологических товаров. Для остальных случаев более частым способом совершения противоправного коррупционного нарушения является вступление в сговор заказчика и потенциального исполнителя до объявления конкурса. Они договариваются, что должно быть прописано в заявке, цены, свойства товара или услуги, и прочие условия осуществления закупки. В этом



случае имеет место еще и такое нарушение, как подготовка документации по закупке под товар (работы или услуги) конкретного поставщика. Исходя из этого, мы видим, что открытая площадка и участие большого количества потенциальных поставщиков не является гарантией соблюдения принципа честной конкурентной борьбы. Тем не менее, цифровизация процесса закупки значительно снижает уровень коррупции в данной сфере. С увеличением процента проведения госзакупок на электронных площадках происходят изменения в коррупционных схемах, например, в случае предварительно сговора может происходить имитация электронной процедуры. Поэтому не стоит полагаться только на одну какую-либо меру противодействия коррупции, какой бы эффективной она ни казалась, использование комплексного подхода всегда эффективнее. Позволит снизить интерес к использованию подобных коррупционных схем запрет на заключение контракта госзакупки, если в условиях заявки единственного оставшегося потенциального поставщика указана цена, равная или близкая к максимальной. Нам кажется целесообразным, если эта цена будет ограничена 5-10% ниже максимальной. В научной литературе выдвигалось предложение устанавливать и минимальную границу стоимости контракта, включающей себестоимость продукции, товара или услуги, которая является предметом закупки. Это введение позволит защитить добросовестных участников процедуры закупки от необоснованного демпинга со стороны других участников конкурса, в то же время являясь гарантией, что затраты на исполнение контракта будут возмещены. Важным условием установления этого правила является исключение прибыли поставщика из расчетов минимальной стоимости контракта.

- В нашей стране сейчас ведется подготовка платформы для проведения закупок по коммерческим или специально подготовленным каталогам. Этот метод для России является сравнительно новым, он хорошо зарекомендовал себя в Италии, США и прочих странах. Например, в США этот метод активно использует специальный орган по обеспечению федеральных ведомств

материально-техническими средствами – Администрация общих услуг США. Этот способ заключается в том, чтобы провести процедуры рамочных торгов и свести данные в специальные каталоги «стандартной продукции» на разные систематически закупаемые группы товаров, услуг, работ. Это позволяет проводить закупки «стандартной» продукции без проведения процедур закупок по ценам указанным в каталогах. Это позволит сделать закупку нужных товаров, работ или услуг более быстрой и прозрачной. Тем не менее, метод закупки по каталогам имеет ряд недостатков. К ним относится и то, что стоимость товаров, услуг и работ у одного и того же поставщика может увеличиваться и становиться выше средней цены на рынке данной категории товаров, работ или услуг, что вступает в противоречие с принципом экономии бюджетных денежных средств. Тем не менее, на практике в средах с высоким уровнем конкуренции участники, чаще всего, предлагают свои товары, работы, услуги по заниженным ценам или участвуют в реализации коррупционных схем, что снижает качество закупаемого товара, выполняемых работ, осуществляемых услуг.

Таким образом мы приходим к выводу, что использование технических средств и методов для борьбы с коррупционными нарушениями в сфере государственных закупок хоть и не устраняют полностью, но заметно снижают вероятность вступления сторонами закупки в предварительный преступный сговор благодаря тому, что эти методы значительно снижают вероятность личного взаимодействия участников закупочного процесса. Использование технических средств и методов позволяют сделать процесс государственных и муниципальных закупок более устойчивым к коррупционным атакам, а также позволяют более быстро и эффективно производить саму процедуру закупок.

Создание четкой регламентации процессов, происходящих в сфере госзакупок, также является эффективной мерой противодействия нарушениям коррупционного характера. Данный метод предполагает разработку четких норм и рекомендаций в сфере осуществления государственных и

муниципальных закупок и контроля над их соблюдением. Создание регламентации такого характера потребует проведения обширного анализа нормативных актов на наличие рисков коррупционной направленности.

Применение репрессивных (карательных) мер, безусловно, являются важной составляющей антикоррупционной борьбы в сфере осуществления государственных и муниципальных закупок. Сейчас в России происходит процесс усиления мер ответственности, применяемой к лицам, совершившим противоправные деяния при осуществлении госзакупок. Это отразилось в ряде изменений, внесенных в УК РФ Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 469-ФЗ. В соответствии с данным законом, уголовная ответственность наступает при совершении злоупотреблений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд; в случаях подкупа лиц, которые могут оказывать влияние на составление условий заявки на госзакупку или на определение каких-либо иных условий проведения закупки на государственные или муниципальные нужды; ужесточилась мера ответственности за вымогательство взятки, а также за подкуп в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Данные меры, способствуют значительному уменьшению количества случаев коррупционных нарушений, тем не менее, не устраняют первопричину коррупционного поведения, а именно тех проблем современного общества, которые приводят к возникновению нарушений такого характера в сфере государственных и муниципальных закупок.

Сама система проведения процедур государственных закупок призвана осуществлять борьбу с коррупцией и поддерживать развитие конкуренции, фактически данная система является одной из наиболее коррумпированных сфер деятельности. Использование коррупционных схем участниками государственных закупок наносит огромный ущерб интересам государства, общества, личности. Этот факт как нельзя лучше иллюстрирует наличие существенных проблем в сфере государственных закупок, требующих оперативного вмешательства. Чтобы минимизировать коррупционную

составляющую в системе государственных закупок, нужно использовать целый спектр отработанных на практике и эффективных методов борьбы с коррупцией: психологического, технического, регламентационного и карательного (репрессивного).

Значительно улучшить ситуацию с наличием коррупционных составляющих в сфере государственных и муниципальных закупок может применение следующих мер:

- Первое, что необходимо для искоренения коррупции в исследуемой нами сфере – это создать в общественном мнении нетерпимости к коррупции, что невозможно без улучшения экономической ситуации в России. Многие эксперты утверждают, что без решения проблемы сильного расслоения населения в нашем государстве невозможно справиться и с проблемой существования коррупционного поведения. Таким образом, мы стоим перед необходимостью совершенствования экономического уклада, развития связей с общественностью, прежде чем сможем подойти к вопросу искоренения коррупции. Подтверждение данной теории может служить опыт скандинавских стран, в которых производится равномерное распределение благ между разными слоями населения и наблюдается наименьший в Европе уровень коррупционных нарушений.

- Важно сформировать в общественном сознании понимание неотвратимости наказания за совершение правонарушения или преступления коррупционной направленности. Для решения этой задачи необходимо проводить дальнейшее совершенствование правоприменительной практики нашей страны. Осознание неотвратимости наказания является мощным сдерживающим фактором в осуществлении коррупционных противоправных деяний в сфере госзакупок.

- Возможным решением проблемы частотности возникновения административных коррупционных нарушений в сфере госзакупок является пересмотр наказания. На наш взгляд, основной проблемой в данной сфере является наличие верхней границы штрафа - до 30 - 50 тысяч рублей и в

отстранении от деятельности на несколько лет. Подобные наказания не могут выступать сильным сдерживающим коррупцию фактором, а при возникновении коррупционных нарушений в крупных масштабах, даже могут вызвать чувство безнаказанности. Современная правоприменительная практика за административные коррупционные нарушения предполагает штраф, который составляет 1% от всей суммы заключенного контракта, но имеет верхнюю границу в 30 или 50 тысячами рублей в зависимости от деяния. Отказ от ограничения верхней границы штрафа с сохранением такого же процента, может оказать дополнительное сдерживающее действие, когда суммы контрактов исчисляются миллионами.

Безусловно, для ведения эффективной борьбы с нарушениями коррупционной направленности необходимо систематически проводить мониторинг состояния сферы государственных закупок, так как появление новых технических средств и изменения, происходящие в обществе, вносят свои коррективы, появляются новые способы сделать процесс государственных закупок более прозрачным – и тут же возникают новые коррупционные схемы, позволяющие их обойти. Тем не менее, описанные выше меры являются эффективными и при комплексном применении повысить эффективность всей контрактной государственной системы.

Эффективно вести борьбу с коррупцией возможно только тогда, когда это станет частью общественного договора. Если же государство и общество не будут заинтересованы в отказе от взяточничества, то победить коррупцию будет невозможно.

## Заключение

Коррупция с самых древних времен сопровождает все человечество. Наказание за подобные деяния, как, например, взяточничество, предусматривалось еще законами Хаммурапи (4 тыс. лет назад), устанавливалось также и египетскими фараонами. Пагубное воздействие такого асоциального явления до сих пор весьма ощутимо в любой стране мира, независимо от государственного устройства или сложившихся традиций.

Сфера государственных и муниципальных закупок является одной из наиболее коррумпированных сфер экономической деятельности. Между тем, достаточно высокий уровень коррупционных правонарушений и злоупотреблений в данной сфере не снижает уровень предложения от коммерческих организаций. Коррупцию, возникающую при осуществлении государственных и муниципальных закупок победить невозможно, однако профессиональное сообщество, его конкретные представители, юридические лица и ИП, участвующие в тендерах, ежедневно противодействуют коррупционным проявлениям на микроуровне. В определенной доле случаев, им удается её избегать, а в определенной доле случаев - бороться с ней. Существуют стратегии и способы избегания недобросовестных тендеров и борьбы коррупционными схемами.

Согласно положениям закона № 273-ФЗ и Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003, под коррупционными нарушениями, возникающими в сфере государственных закупок следует понимать деяния, обладающие следующими специфическими признаками:

- Подобные действия совершаются специальными субъектами (в данном случае, госслужащими и контрактами управляющими);
- Деяния связаны со злоупотреблением служебным положением;
- Основная цель должностного лица, совершающего данный вид деяний, - получение личной выгоды;
- Действия совершаются в ущерб государственным интересам;
- Деяния носят умышленный характер;

- Деяния совершаются в интересах лица, которое предлагает должностному лицу вознаграждение за совершение действий (подготовка документации закупки под конкретного поставщика) или информации.

Коррупция в сфере государственных закупок является одним из самых масштабных и опасных для отечественной экономики проявлений коррупции. Россия существенно уступает развитым зарубежным странам в борьбе с коррупцией.

Механизмы противодействия возникновению коррупционных правонарушений на сегодняшний день отлажены не идеально. Проблема коррупции остро стоит в деятельности практически всех институтов государственной власти, государственных корпораций и организаций, даже в деятельности частного бизнеса присутствует данная проблема. Для ее эффективного решения не достаточно совершенствовать только работу государственных институтов, но и нужно увеличить уровень благосостояния всех слоев населения нашей страны, так как без этого невозможно значительно снизить рост коррупционных нарушений.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Аксенов С.Г. К вопросу о противодействии коррупции в сфере государственных закупок (экономико-правовой аспект) // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2018. Т. 10. № 1. С. 89-95.
2. Бастрыкин А. И. Правовые проблемы борьбы с коррупцией // Российский следователь. 2017. №24. С. 6 - 10.
3. Беликова А.В. Правовое противодействие коррупции в системе государственных и муниципальных закупок как направление повышения эффективности расходования бюджетных средств // В сборнике: Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей: сборник научных статей. 2018. С. 34-37.
4. Беловицкий К.Б., Илюхина А.И. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок // В сборнике: актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности и противодействия теневой экономики сборник научных трудов. Москва, 2018. С. 20-27.
5. Будаева Ю.С., Соловьёва А.А., Борякин Д.В. Правовые меры, направленные на противодействие коррупции в сфере государственных закупок // В сборнике: Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования сборник научных трудов 2-й Международной научной конференции. Курск, 2019. С. 41-45.
6. Викулин О.И. Механизмы противодействия коррупции в контрактной системе государственных закупок // В сборнике: Мировая экономика в новых условиях развития: готовность к ответу на вызовы Материалы международной научно-практической конференции. Составители Е.В. Афанасьева, С.И. Союстова . 2019. С. 29-35.
7. Вилкова Н.Г., Гриневич А.С. Особенности правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Вестник современных исследований. 2019. № 1.14 (28). С. 13-17.



8. Волкова А.С. Коррупция в системе государственных закупок // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 47-4. С. 27-29.

9. Епонешников К.А. Реформа государственных закупок в Российской Федерации: пути снижения риска коррупции // В книге: Оценка регулирующего воздействия: стратегическое партнерство органов власти, бизнеса и НКО Сборник научных трудов Международной молодежной научно-практической конференции. Ответственные за выпуск Я.П. Силин, Е.Б. Дворядкина. 2018. С. 119-123.

10. Жунуспаев К.Т. Механизм противодействия коррупции в системе государственных закупок в России // Научный аспект. 2019. Т. 3. № 2. С. 366-371.

11. Жучкин Д.В., Жучкин А.В. Противодействие коррупции при осуществлении государственных закупок на управленческие нужды // Плехановский барометр. 2018. № 2. С. 26-29.

12. Зверева Н. П. Проблемы привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Российский следователь. 2017. №24. С. 16-18.

13. Камышанова А.Е., Гордиенко А.А. О контрактной системе закупок для государственных и муниципальных нужд в российской федерации // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2019. № 1 (29). С. 140-144.

14. Кодекс РФ об Административных Правонарушениях. Редакция с Комментариями по состоянию на 13.11.2020. [Электронный ресурс]: <http://koapkodeksrf.ru/>

15. Кольчиков А.Н. Борьба с коррупцией в государственных и муниципальных закупках // В сборнике: Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития Сборник материалов XIV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 278-280.

16. Кудряшова Е.Р., Халбаева Т.Н. Коррупция в государственных закупках // В сборнике: Актуальные проблемы юриспруденции Сб. ст. по материалам VIII междунар. науч.-практ. конф.. 2018. С. 44-48.

17. Кузовлева Е.К. Коррупция в системе государственных закупок // Ростовский научный журнал. 2018. № 1. С. 107-112.

18. Моргунова Н.В., Нестеренко И.В. Коррупция и способы ее предотвращения в сфере государственных закупок // В сборнике: профессионал года 2019 сборник статей XII Международного научно-исследовательского конкурса. 2019. С. 66-68.

19. Николаев А.И. Мировой опыт противодействия коррупции в системе государственных и муниципальных закупок // В сборнике: российское и международное право: общее и особенное Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского. 2019. С. 65-68.

20. Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.2017 N 9-АД17-18 [Электронный ресурс] <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122017-n-9-ad17-18/>

21. Прохоров Э.А. Причины возникновения коррупции в государственных закупках // В сборнике: Государство и право: теория и практика Материалы IV Международной научной конференции. 2018. С. 37-41.

22. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах».

23. Сервис Контур. Закупки. Электронный аукцион №0855200000518001127 [Электронный ресурс] <https://zakupki.kontur.ru/0855200000518001127>

24. Синчурин О. В. Понятие коррупционных преступлений в сфере закупок и их классификация // Государственная служба и кадры. 2019. №1.

25. Синчури́н О. В. Совершенствование социальных и правовых мер при проведении государственных закупок // Государственная служба и кадры. 2016. №2. С. 87-89.

26. Смирнов К.С. Коррупция в сфере государственных и муниципальных закупок // В сборнике: Органы народовластия на Костромской земле. Опыт прошлого и перспективы будущего (к 25-летию Конституции Российской Федерации, Костромской областной Думы и Думы города Костромы) Сборник трудов XV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме. Всероссийская научно-практическая конференция. Ответственные редакторы Г.Г. Бриль, В.В. Груздев. 2019. С. 330-334.

27. СудАкт.ру Приговор № 1-8/2019 1-83/2018 от 15 февраля 2019 г. по делу № 1-8/2019 [Электронный ресурс]  
[https://sudact.ru/regular/doc/ZTbgRANWQ1bX/?regular-txt=&regular-case\\_doc=&regular-lawchunkinfo=ч.+2+ст.+285+УК+ПФ+и+ч.+2+ст.+286+УК+ПФ&regular-date\\_from=14.06.2018&regular-date\\_to=14.06.2018&regular-workflow\\_stage=&regular-area=&regular-court=Яшкинский+районный+суд+%28Кемеровская+область%29&regular-judge=&\\_id=1583229702045](https://sudact.ru/regular/doc/ZTbgRANWQ1bX/?regular-txt=&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo=ч.+2+ст.+285+УК+ПФ+и+ч.+2+ст.+286+УК+ПФ&regular-date_from=14.06.2018&regular-date_to=14.06.2018&regular-workflow_stage=&regular-area=&regular-court=Яшкинский+районный+суд+%28Кемеровская+область%29&regular-judge=&_id=1583229702045)

28. СудАкт.ру. Приговор № 1-11/2015 1-2/2018 1-3/2017 1-573/2013 1-6/2016 1-72/2014 от 22 мая 2018 г. по делу № 1-11/2015 [Электронный ресурс]  
[https://sudact.ru/regular/doc/3E0MYxJ6GxHV/?regular-txt=&regular-case\\_doc=1+11&regular-lawchunkinfo=&regular-date\\_from=22.05.2018&regular-date\\_to=&regular-workflow\\_stage=&regular-area=&regular-court=Первореченский+районный+суд+г.+Владивостока+%28Приморский+край%29&regular-judge=&\\_id=1583228762035](https://sudact.ru/regular/doc/3E0MYxJ6GxHV/?regular-txt=&regular-case_doc=1+11&regular-lawchunkinfo=&regular-date_from=22.05.2018&regular-date_to=&regular-workflow_stage=&regular-area=&regular-court=Первореченский+районный+суд+г.+Владивостока+%28Приморский+край%29&regular-judge=&_id=1583228762035)

29. Телкова Е.А., Чумак Г.В. Оценка риска коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок // В сборнике: российская экономика: взгляд в будущее материалы IV Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2018. С. 168-174.

30. Туркин Ю.В. Особенности коррупции в сфере государственных закупок // Вестник современных исследований. 2018. № 3.2 (18). С. 236-238.

31. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. №63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

32. Федеральная антимонопольная служба России [Электронный ресурс] <https://fas.gov.ru>

33. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

34. Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» / Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, №30 (ч. 1), ст. 4571.

35. Федеральный закон от 23 декабря 2008г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета 30 декабря 2008. -№4823.

36. Федотов Д.А. Принципы контрактной системы государственных закупок // Вектор экономики. 2019. № 1 (31). С. 76.

37. Bertot, J. C., Jager, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27, 264–271.

38. Goel, R. K., & Nelson, M. A. (2011). Estimates of corruption and determinants of US corruption. *Economics of Governance*, 12, 155–176.

39. Mungiu-Pippidi, A., Loncaric, M., Vaz Mundo, B., Sponza Braga, A. C., Weinhardt, M., Pulido Solares, A., Skardziute, A., Martini, M., Agbele, F., Jense, M. F., Von Soest, C., & Gabedava, M. (2011). Contextual choices in fighting corruption: lessons learned. Oslo: Norwegian Agency for Development and Cooperation.

40. Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.2017 N 9-АД17-18 [Электронный ресурс] <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122017-n-9-ad17-18/>

41. European Anti-Fraud Office | European Commission [Электронный ресурс] [https://ec.europa.eu/anti-fraud/home\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en)

42. «Forbes Russia» [Электронный ресурс] <https://www.forbes.ru>

43. Official Journal - EUR-Lex - European Union [Электронный ресурс] [https://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.ru&sl=en&sp=nmt4&u=https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Fqid%3D1536757592690%26uri%3DCELEX:32018R1046&usg=ALkJrhgLOpxRc8uJlmsXC4tXRqiFGPn\\_Hg](https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.ru&sl=en&sp=nmt4&u=https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/%3Fqid%3D1536757592690%26uri%3DCELEX:32018R1046&usg=ALkJrhgLOpxRc8uJlmsXC4tXRqiFGPn_Hg)